Studien zur christlichen Gesellschaftsethik
Band 10

Heribert Zingel

Leitbilder der Alterssicherung

Deutschland und Niederlande im Vergleich

LIT

Heribert Zingel

Leitbilder der Alterssicherung

Studien zur christlichen Gesellschaftsethik

herausgegeben von

Bernhard Emunds (Frankfurt),
Hermann-Josef Große-Kracht (Münster),
Matthias Möhring-Hesse (Frankfurt),
Karl Gabriel (Münster),
Friedhelm Hengsbach SJ (Frankfurt),
Wolfgang Klein (Osnabrück),
Werner Krämer (Dortmund),
Heiner Ludwig (Darmstadt)

in Verbindung mit
der Arbeiter- und Betriebsseelsorge der Diözese Rottenburg-Stuttgart,
der Akademie für politische und soziale Bildung der Diözese Mainz,
Haus am Maiberg, Heppenheim,
der Kommende, Sozialinstitut des Erzbistums Paderborn, Dortmund,
der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands,
dem Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, Frankfurt,
dem Oswald-von-Nell-Breuning-Haus, Herzogenrath.

Band 10

LIT

Heribert Zingel

Leitbilder der Alterssicherung

Deutschland und Niederlande im Vergleich

LIT

Eine elektronische Version dieses Buches ist dank der Unterstützung von Bibliotheken,
die mit Knowledge Unlatched zusammenarbeiten, frei verfügbar.
Die Open-Access-Ausgabe wurde im vorliegenden Fall ermöglicht durch den
Fachinformationsdienst Benelux / Low Countries Studies der Universitäts- und Landesbibliothek
Münster
mit Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft.
Mehr Informationen: www.knowledgeunlatched.org, www.fid-benelux.de

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN-10: 3-8258-9722-2
ISBN-13: 978-3-8258-9722-2

© LIT VERLAG Berlin 2007
Auslieferung/Verlagskontakt:
Fresnostr. 2 48159 Münster
Tel. +49 (0)251–62 03 20 Fax +49 (0)251–23 19 72
e-Mail: lit@lit-verlag.de http://www.lit-verlag.de

Vorwort

Sozialpolitik und soziale Sicherung, in der Vergangenheit eher ein Thema für Spezialisten, haben in den letzten Jahren Breitenwirkung erzielt. Zeitungen und Magazine überbieten sich mit einschlägigen Berichten über die „schwere Last" des Sozialstaates, die den Wirtschaftsstandort Deutschland gefährde. Zunehmend spielt in solchen Beiträgen auch der internationale Vergleich eine Rolle. Leistungen, Modi der Finanzierung, das Wirkungsgeflecht von sozialer Sicherung und Arbeitsmarkt sowie die „erfolgreichen Operationen" beim Umbau des Sozialstaates in anderen Ländern werden thematisiert und stoßen auf ein interessiertes Publikum. Diese öffentliche Debatte findet auf dem Hintergrund veränderter ökonomischer, sozialer und politischer Rahmenbedingungen statt, zu denen neben der ökonomischen Globalisierung, die die sozialpolitischen Handlungsspielräume einschränkt, die in den OECD-Ländern seit nunmehr ca. 30 Jahren andauernde Arbeitsmarktkrise ebenso zu zählen ist, wie die demografische Entwicklung mit ihren für die Gesundheits-, Pflege- und Alterssicherungssysteme relevanten Folgen. Hinzutritt der Bedeutungsverlust der Familie als Leistungsträger der sozialen Sicherheit. Für Europa tritt der europäische Integrationsprozess hinzu, der durch die Möglichkeit der sozialpolitischen Rechtssetzung, die den Sozialpartnern eingeräumt sind, die sozialpolitische Autonomie der Mitgliedsstaaten tangiert.

Der Diskurs über die sozialstaatlichen Umbauprozesse ist dabei weitestgehend von Fragen der Finanzierung, der Leistungen und der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt dominiert. Selten werden die Leitprinzipien und Ideen thematisiert und einer komparatistischen Untersuchung unterzogen, die die Sozialstaaten und seine Sicherungssysteme steuern bzw. sich in den Konstruktionselementen von sozialen Sicherungssystemen materialisiert haben. Dies soll in dieser Arbeit geschehen, die die Leitbildentwicklung der Rentenversicherungen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland von ihrer Konstituierung am Ende des 19. bzw. zu Beginn des 20. Jahrhunderts bis zu ihrer grundlegenden Reform in den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts zum Gegenstand hat. Diese Arbeit ist die für den Druck überar-

beitete Fassung einer Dissertation, die im Jahre 2005 von der Abteilung für Gesellschaftswissenschaften an der Johann Wolfgang Goethe – Universität zu Frankfurt am Main angenommen wurde. Angeregt wurde sie von Prof. Dr. Diether Döring. Ihm bin ich wegen seiner wohlwollenden Begleitung dieses nebenberuflichen Unternehmens ebenso zu Dank verpflichtet wie Herrn Prof. Dr. Josef Esser. Ihre zahlreichen Hinweise und ihre stets konstruktive Kritik haben zum Gelingen dieses Projektes beigetragen. Dank zu sagen habe ich auch dem Bischöflichen Ordinariat Limburg, das durch einen finanziellen Zuschuss die Drucklegung dieser Arbeit möglich gemacht hat.

Widmen möchte ich dieses Buch meiner Frau Christa und unseren Kindern Tobias, Lukas, Matthias und Nikolas, die mir den „Rücken frei gehalten haben“ für die Abfassung dieser Untersuchung.

Hadamar, im Juli 2006

Inhaltsverzeichnis

1.	Theoretische Einordnung, Zielsetzung und Gegenstand der Untersuchung	1
1.1	Theoretische Zugänge	1
1.2	Typologie von Alterssicherungssystemen	12
1.3	Untersuchungsgegenstand, Zielsetzung und Methode	15
2.	Leitbildentwicklung der deutschen Alterssicherung	24
2.1	Von Bismarck bis zur frühen Bundesrepublik	24
2.2	Diskurse um das Leitbild einer neuen Rentenversicherung	34
2.2.1	Freiheit und Eigenvorsorge: Kernelemente liberaler Reformüberlegungen	35
2.2.2	Von der Staatsbürgerversorgung zur Rente nach Mindestlohn: Die rentenpolitischen Konzepte der SPD	50
2.2.3	Der Schreiber – Plan	69
2.3	Die Rentenreform von 1957: Kontinuität und Neuansatz	100
3.	Leitbild und Leitbildwandel der niederländischen Rentenversicherung:	107
3.1	Die Gründungsgeschichte und ihre ökonomischen und politischen Hintergründe	107
3.2	Der Streit um die Rechtsgründe	116
3.3	Ideologischer, politischer und kultureller Wandel: Voraussetzungen für Reformen	129
3.4	Schritte auf dem Weg zum Pfadwechsel	155
3.5	Die niederländische Rentenreform 1956: Element eines socio - ökonomischen Politikkonzeptes	185
4.	Eingeschränkte Lebensstandardsicherung versus universale Armutsvermeidung: Leitbilder der Alterssicherung im Vergleich	199
4.1	Konstruktionsprinzipien der Alterssicherung im Vergleich	199

4.2 Kulturelle und normative Differenzen 206
4.3 Akteurskonstellationen im Vergleich 220

5. Resümee 231

Abkürzungsverzeichnis 236

Literaturverzeichnis 238

1 Theoretische Einordnung, Zielsetzung und Gegenstand der Untersuchung

1.1 Theoretische Zugänge

Wenn der „Wohlfahrtsstaat“[1] als „die Idee staatlicher Verantwortung für die Wohlfahrt der Bürger bzw. sozialer Rechte der Bürger gegenüber dem Staat und die faktische Existenz entsprechender Institutionen und Programme, in denen diese normativen Konstruktionen materielle Gestalt gewinnen“[2], verstanden wird, dann ist er ein universelles Strukturelement moderner Gesellschaft. Allerdings tritt der industriell kapitalistische Wohlfahrtsstaat in einer Pluralität von Formen auf. Seine Erforschung in der Zeit 1950 bis 1980, der „Blütephase des Wohlfahrtsstaates“[3] wurde weitestgehend von theoretischen Ansätzen dominiert, die den Wohlfahrtsstaat, seine Entstehungsgeschichte und Entwicklungsdynamik als Funktion der sozio - ökonomischen Entwicklung, der Entwicklung der Industriegesellschaften oder der Demokratie betrachteten. Zusammenfassend lassen sich folgende Theoriestränge bzw. theoretische Schulen[4] unterscheiden: Der sozio - ökonomische Ansatz[5] erklärt den Sozialstaat vor allem mit Blick auf die quantitative Dimension, wie sie sich an

---

[1] Die in der deutschen Sozialstaatsforschung vielfach verwandte semantische Unterscheidung von „Wohlfahrtsstaat“ und „Sozialstaat“ wird in dieser Arbeit nicht übernommen. Der Begriff des Wohlfahrtsstaates lehnt sich an die angelsächsische Begrifflichkeit an, wo „welfare state“ alle Sozialstaatstypen einschließt.

[2] Kohl (2000), 115

[3] Schmid (1996), 106

[4] Schmid (2002), 76 - 81; Schmidt (2001)

[5] Wilensky (1975)

der Sozialleistungsquote bzw. an den Ausgaben für die Sozialversicherungssysteme ablesen lässt, mit gesellschaftlichen Bedarfslagen der Bevölkerung und den sozio - ökonomischen Ressourcen der Gesellschaft und des Staates. Auch demographische Faktoren sind für diesen theoretischen Zugang relevant. Der staatstheoretische Zugang in seiner neomarxistischen Variante[6] deutet den Sozialstaat auf dem Hintergrund des Konfliktes von Kapital und Arbeit. Danach sind die funktionalen Erfordernisse der kapitalistischen Ökonomie auf der einen und die Legitimationserfordernisse des demokratischen Staates auf der anderen Seite der Erklärungsgrund für Konstituierung und widersprüchliche Entwicklung des kapitalistischen Wohlfahrtsstaates.[7] Während er auf der einen Seite den Markt und die Verwertungspotentiale beschränkt, sichert er auf der anderen Seite die Legitimität des kapitalistischen Systems. Ziel staatlicher Sozialpolitik ist nach diesem theoretischen Zugang die Sicherung von Massenloyalität. Die demokratietheoretische Variante interpretiert die wohlfahrtsstaatliche Politik wie der neomarxistische Ansatz mit dem Interesse des Staates an sich selbst. Entscheidend für diesen Forschungsstrang sind Massendemokratie und die mit ihr verbundene Herausbildung von Allerwelts- und Volksparteien, die durch sozialpolitisches Handeln Wählerbindungen herzustellen versuchen. In enger Beziehung zum sozio - ökonomischen Ansatz steht der modernisierungstheoretische[8], der den Sozialstaat als Reaktion auf die negativen Folgen des Industrialisierungs- und Modernisierungsprozesses und als Ersatz für die im Zuge dieser Entwicklung erodierten sozialen Sicherungen durch Kirche, Familie und Zünfte betrachtet. Gemeinsam ist diesen im Kern funktionalistischen Ansätzen die Konzentration auf die quantitative Dimension des Sozialstaates und den Staat als einzigen sozialpolitischen Akteur. Neben den vielfältigen methodischen Problemen der Datenerhebung und Dateninterpretation unterlaufen diese Ansätze zudem die „Binnenkomplexität“ des modernen Wohlfahrtsstaates, der sich aus sehr unterschiedlichen Institutionen zusammensetzt, die z.T. verschiedenen Gestaltungsprinzipien folgen. Die Fokussierung dieser Ansätze auf die quantitative Dimension des

---

[6] Narr/ Offe (1975), 9 – 46; Lenhardt/ Offe (1977), 98 – 127;

[7] Siehe dazu Vobruda (1978), 130 – 156.

[8] Alber (1982)

Sozialstaates vernachlässigt die unterschiedlichen Zielsetzungen verschiedener Sozialstaaten und deren differierende institutionellen Ausprägungen.[9] Differenzierter gehen seit den 80er Jahren, der Phase des von Thatcher und Reagan initiierten neoliberalen Umbaus des Wohlfahrtsstaates, Analysen des Sozialstaates kapitalistisch-demokratischer Gesellschaften vor. Die unter dem vereinheitlichenden Begriff des Machtressourcenansatzes zusammengefassten Beiträge nehmen vor allem die unterschiedlichen sozialpolitischen Ansätze von Regierungsparteien in den Blick und können unter dieser Perspektive unterschiedliche Zielsetzungen wie unterschiedliche Ausgabenvolumina festmachen. Ihr Interesse konzentriert sich auf das bürgerliche und das linke Lager. Diese Hinwendung der Sozialstaatsforschung zu den politischen Faktoren geht von der Annahme aus, dass sich Wohlfahrtsstaaten nach dem Maß „sozialdemokratischer Prägung" unterscheiden. So erhalten nach der Analyse von Schmidt der Sozialstaat und die Sozialpolitik „ein anderes Gesicht", je nach dem, ob sie von sozialdemokratischen oder bürgerlichen Regierungen auf den Weg gebracht wurden. Eines seiner Forschungsergebnisse lautet, dass die von bürgerlichen Regierungen verantwortete Sozialpolitik „stärker auf eine statusmäßige Differenzierung der Arbeitnehmer und Rentner sowie auf eine paternalistische und nicht-egalisierende Sozialpolitik festgelegt ist als dies bei sozialdemokratischen Regierungen der Fall ist."[10] Unter solchen bzw. bei starker sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung ist die sozialstaatliche Intervention in den Markt bzw. die Korrektur seiner Verteilungsergebnisse stärker ausgeprägt als unter Regierungen anderer politischer Couleur.[11] Zweifellos gebührt dem Machtressourcenansatz in der Sozialstaatsforschung das Verdienst, die Pluralität von Sozialstaaten wahrgenommen und sie auf die Akteursebene bezogen zu haben. So konnte das Profil unterschiedlicher Sozialstaatstypen geschärft werden. Differenzierungen in der sozialstaatlichen Ausprägung, die bisher vor allem auf den unterschiedlichen Stand in der sozio - ökonomischen Entwicklung oder die Altersstruktur zurückgeführt wurden, ließen sich nun mit den unterschiedlichen politischen Konstellationen und Machtverhält-

---

[9] Siegel (2001)

[10] Schmidt (1982), 42

[11] Ebd., 49

nissen bzw. der Stärke / Schwäche der Sozialstaatsakteure besser begründen. Allerdings ist der Dualismus von „sozialdemokratischem“ und „bürgerlichem“ Lager doch zu breit, um die Differenzen und typologischen Zuordnungen der Sozialstaatsformationen angemessen erfassen zu können. Die Einebnung der Varianten in den jeweiligen Lagern führt zu einer Perspektivenverengung, die gemessen an den Sozialausgaben von Ländern wie z.B. Deutschland oder die Niederlande diese aus dem Kreis der bürgerlichen Wohlfahrtsstaaten ausschließen muss, in den sie nach anderen Kriterien zweifellos gehören. Dennoch gebührt diesem theoretischen Zugang das Verdienst, Varianten des Wohlfahrtsstaates aufgezeigt zu haben. Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, die in der Vergangenheit entweder quantitativ ausgerichtet war und Ausgabenvolumina miteinander verglichen hatte oder sich sozialgeschichtlich den unterschiedlich Entstehungshintergründen und Entwicklungslinien gewidmet hatte[12] bzw. die unterschiedlichen „Philosophien“ untersucht hatte[13], erfuhr durch die Arbeiten von G. Esping – Andersen[14] eine neue Dynamik. Seine Untersuchung zu den „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ hat wie kein anderes Werk die vergleichende Wohlfahrtsforschung der jüngeren Vergangenheit geprägt und eine Fülle von theoretischen wie empirischen Arbeiten evoziert. Ziel der Studie des Dänen ist es, eine Typologie von Wohlfahrtsstaatsregimen zu entwickeln, die es erlaubt, die konkreten kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten verschiedenen Regimetypen zuzuordnen. Insofern wendet er sich von einer rein deskriptiven Komparatistik konkreter Wohlfahrtsstaaten ab und entwirft eine „Landkarte“, die es ermöglicht, die realen Sozialstaaten typologisch in eine Ordnung zu bringen. Der Regimebegriff dient Esping - Andersen dazu, auf den inneren Zusammenhang von sozialstaatlichen Programmen, Sozialstaatsakteuren und sozialpolitischen Institutionalisierungen hinzuweisen. Des Weiteren kommt es ihm darauf an, auch die Interdependenzen zwischen sozialstaatlicher Institutionalisierung und Beschäftigungsprofilen auszuleuchten. „To talk of ‚regime’ is to denote the fact, that in the relation between state and economy a complex of legal and organizational features are sys-

---

[12] Vgl. u. a. Ritter (1991)

[13] Vgl. u .a. Bremme (1961)

[14] Esping–Andersen (1990); ders. (1998), 19 - 56.

tematically interwoven."[15] Den Schwerpunkt seiner Untersuchung legt Esping–Andersen auf die staatliche Sozialpolitik im engeren Sinne. Wohlfahrtsstaatsregime differieren nach der ihnen eigenen Logik, ihrer Konstituierung durch bestimmte historisch identifizierbare Kräfte und folgen verschiedenen Entwicklungswegen. Im Rückgriff auf T. H. Marshall's Konzept der sozialen Staatsbürgerrechte[16] entwickelt der dänische Sozialstaatsforscher eine Typologie von drei Sozialstaatswelten. Diese lassen sich an Hand des Grades der Dekommodifizierung und der Destratifizierung sowie des Mischungsverhältnisses von Familie, Staat und Markt zur Wohlfahrtsproduktion differenzieren. Unter Dekommodifizierung versteht Esping-Andersen die Aufhebung des Warencharakters der Arbeit. Der Dekommodifizierungsgrad gibt also an, in welchem Ausmaß sich Sozialstaaten danach unterscheiden lassen, ob sie die Bürgerinnen und Bürger in den Arbeitsmarkt zwingen bzw. vom Zwang zur Erwerbsarbeit durch sozialstaatliche Regelungen befreien. Der Index zur Bestimmung des Dekommodifizierungsgrades wird in den Sicherungssystemen des Alters, der Krankheit und der Arbeitslosigkeit untersucht. Während Dekommodifizierung den sozialpolitisch bewirkten Grad der Arbeitsmarktabhängigkeit misst, geht das Kriterium der Destratifizierung der Frage nach, inwiefern „the organzational features of the welfare state help determine the articulation of solidarity, division of class, and status differentiation."[17] Mit dem Kriterium der Destratifizierung wird die Durchlässigkeit der sozialen Schichtung einer Gesellschaft durch sozialstaatliche Regulierung bestimmt, d. h. es kann damit untersucht werden, „inwieweit soziale Sicherungssysteme die gesellschaftlichen Verhältnisse und Beziehungen strukturieren und schichten"[18]. Der Grad der durch sozialpolitische Umverteilung und die Prinzipien der Transferzahlung bewirkten gesellschaftlichen Schichtung sind die entscheidenden Bestimmungsgrößen. Das dritte Kriterium, das Verhältnis der Beiträge von Markt, Staat und Familien zur Wohlfahrtsproduktion, wird im Vergleich zu den zuvor genannten vernachlässigt. Die Nichtberücksichti-

---

[15] Esping–Andersen (1990), 2

[16] Marshall (1992)

[17] Esping – Andersen (1990), 55

[18] Opielka (2004), 34

gung der Geschlechterdimension in den „Worlds of Welfare“ hat Esping–Andersen Kritik von feministischer Seite eingetragen[19], die er in jüngeren Veröffentlichungen aufgegriffen hat.[20] Mit Hilfe der Kriterien Dekommodifizierung und Destratifizierung unterscheidet Esping–Andersen unter Rückgriff auf die ältere Kategorisierung von R. Titmuss[21] zwischen einem „liberalen“, einem „konservativen“ oder „korporatistischen“ und einem „sozialdemokratischen“ Wohlfahrtsstaatsregime. Diese Unterscheidung knüpft bewusst an theoretische Positionen an, die von politischen Strömungen in der Konstituierungsphase verschiedener Sozialstaaten vertreten wurden, die aber nicht unbedingt mit politischen Bewegungen, Parteien etc. gleicher oder ähnlicher Bezeichnung identifiziert werden dürfen. So hat u. a. der Esping – Andersen Schüler van Kersbergen darauf aufmerksam gemacht, dass die mitteleuropäischen christlichen Parteien, die ansonsten dem Konservatismus zuzurechnen sind, einen „sozialen Kapitalismus“[22] präferieren, womit sie sich signifikant von anderen konservativen Parteien des angelsächsischen Raumes absetzen, die als Befürworter von liberalen Sozialstaatskonzeptionen gelten sind wie etwa die Konservativen in Großbritannien oder die Republikaner in den USA.

Wie sehen nun die „Gesichter der Wohlfahrtsstaatsregime“ aus? Der „liberale Wohlfahrtsstaat“, zeichnet sich durch „bedarfsgeprägte Sozialfürsorge, niedrige universale Transferleistungen und ebenso bescheidene Sozialversicherungsprogramme“[23] aus. Es dominiert das Fürsorgeprinzip. Dem Staat wird nur eine sehr begrenzte sozialpolitische Zuständigkeit eingeräumt. Die dekommodifizierenden Effekte dieses Regimes sind sehr gering und der Geltungsbereich sozialer Rechte beschränkt. Die stratifizierende Wirkung dieses Typus, für das die USA als realty-

---

[19] Diese fasst Ostner (1998), 227 zusammen.

[20] Esping–Andersen (2002)

[21] R. Titmuss (1974), 30f unterscheidet zwischen a) einer “residualen” Sozialpolitik (Mindestsicherung nach Bedarfsprüfung), b) einem an der Erwerbsarbeit orientierten kategorialen Sozialstaatsmodell und c) einem auf die gleichwertige Bedürfnisbefriedigung zielenden System mit hohen Verteilungswirkungen.

[22] van Kersbergen (1995)

[23] Esping–Andersen (1990), 43

pisches Modell stehen, zeichnet sich durch eine Schichtordnung aus, die durch „relative Gleichheit in der Armut bei Empfängern öffentlicher Hilfen, eine marktförmig differenzierte Wohlfahrt der Mehrzahl der Bürger und ein(em) klassenpolitischem Dualismus zwischen beiden Gruppen“[24] gekennzeichnet ist. Der „konservative“ bzw. „korporatistische“ Wohlfahrtsstaat, zu dessen Realtypen Länder wie Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien gehören, weist ein hohes Maß an Statusabhängigkeit und die Betonung von Statusunterschieden aus. Der dekommodifizierende Effekt dieses Wohlfahrtsstaatsregime ist geringer als beim sozialdemokratischen Regimetypus jedoch größer als beim liberalen. Sozialpolitische Leistungen sind zum großen Teil an die Stellung auf dem Arbeitsmarkt gebunden. In ihrer Höhe richten sie sich in den zentralen Sicherungssystemen nach zuvor ausgewählten Beiträgen. Vorherrschendes Organisationsprinzip ist die Sozialversicherung. Der „sozialdemokratische“ Regimetypus ist geprägt durch einen Universalismus der sozialen Rechte und durch hohe dekommodifizierende Wirkungen. Schweden, Dänemark, Finnland und Norwegen gehören zu diesem Typus. Die marktzurückdrängenden Effekte dieses Regime-Typus sind sehr hoch und weder Statusdifferenzierung noch Klassendualismus sind die dominanten Stratifizierungsziele, sondern „eine universale Solidarität mit und im Sozialstaat.“[25]

Esping-Andersen hat seine Wohlfahrtsstaats–Regime–Theorie gegen deskriptive, an der Entwicklung von Sozialausgaben ausgerichtete Untersuchungen, erarbeitet. Dies erwies sich als sehr erfolgreich, als mit der dadurch gewonnenen Typologie Ordnung in die Vielzahl der kapitalistischen Sozialstaaten gebracht, eben „Welten“ der Wohlfahrtsstaaten identifiziert werden konnten. Die von ihm vorgenommene Rekonstruktion der Wohlfahrtsstaaten hat in der Fachwissenschaft breite Zustimmung gefunden. Es wurden aber auch Einwände[26] formuliert. Neben der schon erwähnten Vernachlässigung der Geschlechterdimension wurde die Anzahl der Regimetypen[27] kritisiert. Die insbesondere von Kohl[28] und Rieger[29] unter methodi-

---

[24] Ebd.

[25] Ebd., 45

[26] Vgl. dazu u. a. Lessenich/ Ostner (1998), Opielka (2004), 33 - 47

[27] Vgl. u. a. Schulte (1998), 255 - 270; Obinger/ Wagschal (1998), 109 - 135

schen Gesichtspunkten kritisierte Verwischung von Idealtypen im Sinne Webers und empirischer Realtypologie braucht an dieser Stelle nicht eigens aufgegriffen zu werden. Denn trotz der berechtigten Anmerkungen gibt Esping–Andersen wertvolle Hinweise auf die Einordnung von realen Sozialstaaten. Die Frage nach der Anzahl der Wohlfahrtsstaatsregime wird in jüngeren Untersuchungen des dänischen Sozialstaatsforschers als eine offene Frage angesehen, weil „researchers differ in terms of what attributes they consider vital and of how to measure them“[30]. Insofern ist unter Bezugnahme auf andere Kriterien auch eine andere Typologie von Wohlfahrtsstaaten möglich.[31] Unter den Kriterien der Dekommodifizierung, Destratifizierung und des Leistungsanteils, den die Institutionen Markt, Staat und Familie zur Wohlfahrtsproduktion leisten, erscheint jedoch eine dreigeteilte Typologie sinnvoll zu sein, der die realen kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten zugeordnet werden können.

Mit Blick auf die vorliegende Untersuchung entscheidender als die zuvor genannten kritischen Anmerkungen ist die Kritik an der „extreme(n) Theorie der Pfadabhängigkeit“[32] bzw. die „sehr deterministischen Annahme über die Entwicklung… von Wohlfahrtsstaaten“[33]. Unter Pfadabhängigkeit sozialstaatlicher Entwicklungen ist nach Schmidt die „Prägung politischer Steuerung durch frühere politische Entscheidungen und den dort gebahnten Weg oder ‚Pfad’“[34] zu verstehen. Danach bewegen sich die Sozialstaaten auf einem historisch eingeschlagenen Weg,

---

[28] Kohl (1993), 67 - 82

[29] Rieger (1998), 59 - 89

[30] Esping–Andersen (1999), 94

[31] So vertritt Schulte (1998), 225 - 270 unter Hinweis auf die familiäre Wohlfahrtsproduktion in den südeuropäischen Ländern eine viergliedrige Typologie, während Opielka (2004), 27 den „welfare regimes“ Esping–Andersens einen garantistischen Typus hinzufügt, der bislang allerdings realiter nicht vorhanden ist.

[32] Borchert (1998), 144

[33] Ebd., 147

[34] Schmidt (2001), 16

oder wie es Schmidt gegen Esping – Andersen vorgetragen hat: „Einmal sozialdemokratisch – immer sozialdemokratisch, einmal konservativ - immer konservativ.“[35] Dies impliziert nicht, dass sich alle sozialstaatlichen Regelungen in das dominante Regime einfügen. So kann auf das Beispiel des britischen Gesundheitssystems verwiesen werden, das dem sozialdemokratischen Regimetypus in einem sonst eher liberal geprägten Sozialstaatsmodell zuzurechnen ist.[36] Ein anderes Beispiel ist das schweizerische Alterssicherungssystem, das in einem der Logik des liberalen Sozialstaatstypus gehorchenden Wohlfahrtsstaat dem sozialdemokratischen Regimetypus zugeordnet werden muss.[37] Die Kritik an der sehr starken Kontinuitätsthese Esping–Andersens wird aus unterschiedlichen Perspektiven begründet. Wie er selbst eingestehen musste, hängt jeder Sozialstaatstypologie notwendigerweise etwas Statistisches an, weil diese an eine bestimmt historische Epoche gebunden ist. Für die „Drei Welten“ ist es die Epoche in der Nachkriegszeit, vornehmlich die 70er und 80er Jahre. „Typologies are problematic because parsimony is bought at the expense of nuance, but especially because they are inherently static. They provide a snapshot of the world on one point in live and do not easily capture mutations or the birth of new species. Any typology of welfare regimes therefore remains valid only as long as history stands still. Welfare classifications mirror a particular epoch, in most cases the status quo of the 1970s and 1980s.”[38] Damit ist theoretisch auch die Möglichkeit von sozialstaatlichen Pfadwechseln eingeräumt, wenngleich der dänische Soziologe in seiner Studie über die „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ die Chancen eines Regimewechsels als äußerst gering einschätzt. Vielmehr hat es den Anschein, dass die an der sozialstaatlichen Entwicklung der 50er bis 80er Jahre des 20.Jahrhunderts gewonnene Einsicht über die sozialpolitische Ausgestaltung eines Entwicklungsweges zur These von der „Pfadabhängigkeit“ sozialstaatlicher Regime beigetragen hat, die ihm den Blick auf den

---

[35] Schmidt (1998), 187

[36] Opielka (2004), 36

[37] Wechsler (2004), 217 – 226; Brombacher Steiner (1999), 43 - 65

[38] Esping-Andersen (1999), 73

Wandel sozialstaatlicher Regime versperrt. Borchert[39] hat in einer vergleichenden Untersuchung auf mehrmaligen Pfadwechsel unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten seit ihrer Entstehung im ausgehenden 19. bzw. beginnenden 20 Jahrhundert aufmerksam gemacht und damit von der empirischen Seite her die Pfadabhängigkeitsthese in Frage gestellt. Was für die Vergangenheit gilt, kann zumindest für die Gegenwart nicht ausgeschlossen werden. So hat Lessenich[40] in seiner Untersuchung über die deutsche sozialstaatliche Entwicklung in den 80er und 90er Jahren die Deutung eines unveränderten Sozialstaatsmodells in Zweifel gezogen. Am Beispiel der veränderten Arbeitsbeziehungen und der Reformen in den Sozialversicherungen in der Bundesrepublik Deutschland konnte er argumentativ überzeugend nachweisen, dass es sich hier nicht um eine Veränderung auf dem sozialpolitisch einmal eingeschlagenen Weg handelt, sondern um einen „Wandel in der Kontinuität". Bei Beibehaltung der Basisinstitutionen – Tarifvertragssystem auf der einen, Sozialversicherung auf der anderen Seite - fand in beiden institutionellen Arrangements ein erheblicher qualitativer Wandel statt. Für die Sozialversicherung können die Einführung der Riester–Rente und die Neuinstitutionalisierung der Pflegeversicherung mit der „Begrenzung des solidarischen Bedarfsausgleiches, eine(r) partielle(n) Individualisierung und Reprivatisierung eines sozialen, vergesellschafteten Risikos"[41] als Beispiele für einen Pfadwechsel dienen, der sich bei gleichzeitiger Stärkung der Institution ‚Sozialversicherung' vollzieht. Das am 26. Mai 1994 verabschiedete Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit markiert insofern einen Bruch mit dem bisherigen Versicherungsprinzip als es einen Übergang vom Bedarfs- zum Budgetprinzip markiert und deshalb eher einer „Teilkaskoversicherung" entspricht, da Kosten, die über eine bestimmte Grenze hinausgehen, entweder privat finanziert oder bei Nachweis der Bedürftigkeit von der Sozialhilfe übernommen werden müssen. Butterwege[42] spricht in diesem Zusammenhang von einem „Hybridcharakter" der Pflegeversicherung. Und auch Jochem deutet die Ren-

---

[39] Borchert (1998), 137 - 176

[40] Lessenich (2003)

[41] Ebd., 241

[42] Butterwege (2004), 153

tenreform sowie die Entstaatlichung der sozialen Dienstleitungen in Schweden als einen sozialpolitischen Paradigmenwechsel oder doch zumindest als eine „pfadabweichende Reform“[43].

Unter der Voraussetzung, dass sich sozialpolitischer Regimewechsel nicht in einem Augenblick, quasi durch einen „großen Schlag“ vollzieht, sondern eher als ein schleichender Prozess zu begreifen ist, der erst aus der Ex-Post–Perspektive in seiner Genese rekonstruiert werden kann, stellt sich die Frage, ob nicht die genannten Beispiele sozialstaatlicher Neuregelungen, die nur einzelne soziale Sicherungssysteme betreffen, den Anfang eines neuen sozialstaatlichen Arrangements darstellen, eines sozialpolitischen Paradigmenwechsels insgesamt. Denn bei diesen sozialpolitischen Veränderungen handelt es sich keineswegs ausschließlich um eine Veränderung im Leistungsrecht, sondern um einen Wandel der bisherigen Prinzipien sozialer Sicherung, der auch von einem Wandel normativer Begründungen auf einer grundlegenden Ebene sozialstaatlichen Handelns begleitet wird. [44] Mit Bezug auf Großbritannien sprechen Evans und Cerny von einem „langfristigen Paradigmenwechsel in der Wohlfahrtsphilosophie“[45]. Sie machen damit auf einen Wandel des wohlfahrtsstaatlichen Diskurses aufmerksam, der den britischen Wohlfahrtsstaat „entlang der Prinzipien von Markteffizienz, individueller Verantwortung sowie auch wechselseitiger Rechte und Verantwortlichkeiten“[46] umbauen will und in seiner Bedeutung weit über Kosteneinsparungen und Haushaltskonsolidierung hinausgeht. Wenn aber Pfadabweichungen in einzelnen sozialstaatlichen Regulierungen als der „Normalfall“ und Pfadwechsel zumindest als Möglichkeit angesehen wird, dann stellt sich die Frage nach den Bedingungen und Faktoren eines solchen Wandels. Für die gegenwärtigen sozialstaatlichen Umbauprogramme, mit denen die Regierungen auf veränderte interne und externe Umweltbedingungen reagieren, schei-

---

[43] Jochem (2004), 258f

[44] Die These von einer „radikalen normativen und funktionalen Neujustierung“ des deutschen Sozialstaates wird von Ostner/ Leitner/ Lessenich (2001), bes. 47 – 50 vertreten; siehe auch Tálos (2004), 213 – 236

[45] Evans/ Cerny (2005), 258

[46] Ebd., 229

nen auch kulturelle Faktoren, der Wandel von Wohlfahrtsphilosophien, eine nicht unwesentliche Bedeutung zu haben. Diskurse über normative Dimensionen sozialstaatlichen Handelns leiten einen Delegitimationsprozeß des bestehenden institutionellen Arrangements ein und sind insofern eine nicht zu vernachlässigende Voraussetzung für den institutionellen Wandel.

Die in dieser Arbeit zu untersuchenden gesetzlichen Alterssicherungssysteme der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland sind in den 50er Jahren des vorausgegangenen Jahrhunderts grundlegend reformiert worden, wobei der Wandel in der niederländischen Rentenversicherung weitaus radikaler ausfiel als derjenige der Bundesrepublik, die in weit stärkerem Maße der vorausgegangenen Institutionalisierung verhaftet blieb. Für die Niederlande kann zudem die Behauptung gewagt werden, dass die Reform in der Alterssicherung die Etablierung eines neuen sozialstaatlichen Regimes einleitet. Wenn Gleiches für die sozialstaatliche Entwicklung der deutschen Nachkriegszeit auch nicht gesagt werden kann, so stellt auch hier die Reform der Rentenversicherung den Beginn der sozialstaatlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, die zwar in zentralen Elementen die Kontinuität mit der vorausgegangenen rentenrechtlichen Regulierung wahrt, aber auch wesentliche Innovationen zeitigt, die auf eine neue Sozialstaatphilosophie verweisen. Dies allein macht die Reform der beiden Alterssicherungssysteme in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland zu einem lohnenden Untersuchungsgegenstand. Bevor jedoch die nähere Zielsetzung und der genauere Untersuchungsgegenstand benannt werden, soll eine Typologie von Alterssicherungssystemen entwickelt und der Versuch unternommen werden, diese der Regimetypologie Esping–Andersen's zugeordnet werden.

1.2 Typologie von Alterssicherungssystemen

Die Entwicklung einer Typologie von gesetzlichen Alterssicherungssystemen kann an Hand der Beantwortung folgender Fragen erfolgen: Welcher Personenkreis wird in das Alterssicherungssystem einbezogen? Welche Struktur weisen die Rentenleistungen auf und welches Niveau erreichen diese? Wie wird das System finanziert? Anhand dieser Kriterien lassen sich folgende Typen von Alterssicherungssystemen unterscheiden:[47]

---

[47] Döring (2002), 35 – 40; Bucerius (2003)

Das Ziel einer „kategorialen, einkommensorientierten Rentenversicherung“ ist die Lebensstandardsicherung. In der Logik eines solchen Systems liegt die Beschränkung auf dem Personenkreis, der von dem Risiko des Einkommensverlustes im Alter betroffen ist. Dies können bei einer „großen Lösung“ alle Erwerbstätigen, bei einer „kleinen Lösung“ alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sein. Institutionalisierte Form dieses Typus ist in aller Regel eine Rentenversicherung, die als staatliche Pflichtversicherung mit privaten Zusatzkomponenten konzipiert ist. Da ein solcher Typus auf die äquivalente Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards abzielt, wird das Ziel der Armutsvermeidung im Alter an andere Systeme überwiesen. Wollte man diesen Typus der Alterssicherung den von Esping–Andersen entwickelten Wohlfahrtsstaatsregimen zuweisen, käme am ehesten der „konservative“ Typus in Frage.

Im Unterschied zum Lebensstandard sichernden, einkommensabhängigen Rentenversicherungssystem ist der Typus des „universellen Basissystems“ ganz auf das Ziel der Armutsvermeidung im Alter konzentriert. In aller Regel handelt es sich hier um ein staatliches System, das Erwerbstätige wie Nicht-Erwerbstätige in die Sicherung einbezieht, wobei das Bezugskriterium dauerhafter Wohnsitz oder Staatsbürgerschaft ist. Da von einem Regelfall ausgegangen wird, entfallen Bedürftigkeitsprüfungen. Das Niveau der Rentenleistung orientiert sich an den gesellschaftlichen Vorstellungen über ein sozio-kulturelles Existenzminimum. Universale Basissysteme mit dem Ziel der Armutsvermeidung im Regelfall beinhalten eine einheitliche Mindestrente für alle, deren Finanzierung entweder durch öffentliche Haushalte oder durch einkommensbezogene Pflichtbeiträge erfolgt. Angesichts der Beschränkung der Zielsetzung dieses Typus auf Armutsvermeidung sind die Möglichkeiten von privaten Systemen zur Lebensstandardsicherung sehr groß. Sie reichen von privaten Systemen der Alterssicherung bis zu Betriebs- oder tarifpolitisch festgelegten Branchenfonds. Dieser Typus wird wegen seines universellen Charakters und des damit verbundenen hohen Dekommodifizierungseffekts traditionell dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatregime zugeordnet.

Als ein Mischtyp kann der Typus von Alterssicherung gekennzeichnet werden, der Lebensstandardsicherung mit Mindestsicherung kombiniert. Die institutionelle Realisierungsform dieser Zielsetzung weist eine große Vielfalt auf. Normalerweise sind in diesen Typus abhängig Beschäftigte einbezogen. Je nach dem, ob es sich bei diesem Typus um ein Mischsystem oder um zwei getrennte Systeme handelt, er-

folgt die Mindestsicherung über öffentliche Haushaltsmittel als Zuschüsse, die Lebensstandardsicherung über Beiträge (Mischsystem), während dem zweigeteilten System auch eine zweigeteilte Finanzierung entspricht: Steuerfinanzierung bzw. steuerähnliche Beiträge zur Finanzierung der Grundrente und Beitragsfinanzierung zur einkommensbezogenen, lebensstandardsichernden Rente. Die Zuordnung dieses Typus zur Regimetypologie von Esping –Andersen fällt schwer. Da diese Form der Alterssicherung nicht universal ausgerichtet ist, sondern nur abhängig Beschäftigte umfasst, würde man sie am ehesten dem konservativen Regime (Statusdifferenzierung) zurechnen. Allerdings weist die Grundsicherung und ihre Steuerfinanzierung – und damit das hohe Maß an Destratifizierung eher in die sozialdemokratische Richtung.

Der Typus des sozialhilfeartigen Programms für Ältere teilt mit dem Typ der universalen Basissicherung das Ziel der Armutsvermeidung im Alter. Im Unterschied zu diesem wird dies jedoch nicht als Regelfall vorausgesetzt, sondern tritt nur für den Fall ein, in dem private Versorgungssysteme versagen. Dieser Typus ist dem liberalen Regime zuzurechnen.

Die für die Zuordnung von sozialen Sicherungssystemen relevanten Indikatoren sprechen dafür, die deutsche Kerninstitution der gesetzlichen Alterssicherung (GRV) dem konservativen Typus zuzuordnen, während die niederländische Allgemeene Ouderdomsverziekering (AOW), der Kernbereich der niederländischen Alterssicherung, dem sozialdemokratischen Typus zugerechnet werden muss. Für diese Klassifizierung spricht im niederländischen Falle der starke Dekommodifizierungsgrad, der von dem Rentenversicherungssystem ausgeht, die hohe Umverteilungskapazität, weil auch diejenigen in den Genuss einer Altersgrundsicherung gelangen, die zuvor keine Beiträge geleistet haben, und die universalistische Form wohlfahrtsstaatlicher Solidarität. Im Unterschied dazu ist das Maß an interpersonaler Umverteilung in der deutschen Rentenversicherung (GRV) nach der Reform von 1957 nur schwach ausgebildet. Eingeschlossen in die gesetzliche Rentenversicherung sind nur die sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, während Selbständige über eigene Altersicherungssysteme verfügen und Beamte eine staatliche Pension erhalten, die aber einer anderen Logik gehorcht. Der Kernbereich des Alterssicherungssystems ist in eine Sozialversicherung für Arbeiter und eine für Angestellte aufgesplittert. Diese differieren allerdings nicht bzgl. des Leistungsrechts, sondern lediglich in Bezug auf die unter-

schiedliche Organisationsform. Der Grad der Arbeitsmarktabhängigkeit des deutschen Rentenversicherungssystems ist besonders hoch, weil der Bezug von Rentenleistungen nach der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) eine Integration in das Beschäftigungssystem voraussetzt und die Höhe der Rentenleistungen sich nach der Beitragshöhe als prozentualer Anteil des Lohnes/ Gehaltes unter Berücksichtigung einer Beitragsbemessungsgrenze sowie der Beitragsdauer bemisst. Lediglich in der Berufsunfähigkeitsrente wird von dem strikten Äquivalenzprinzip abgewichen, indem die Zeiten der Beschäftigungsdauer bei jungen Berufsunfähigen angehoben werden. Programmatisch wird dem Bedarfsprinzip in diesem Fall der Vorrang eingeräumt.

1.3 Untersuchungsgegenstand, Zielsetzung und Methode

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind die Kerninstitutionen der Alterssicherung in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland im Zeitrahmen ihrer Konstituierung am Ende des 19. bzw. Anfang des 20. Jahrhunderts bis zu ihren Reformen in den 50er Jahren des vorausgegangenen Jahrhunderts. Eine vergleichende Studie bietet sich nicht nur deshalb an, weil – wie erwähnt – die Rentenversicherungssysteme ursprünglich der Bismarckschen Variante zugerechnet werden konnten und in den 50er Jahren reformiert wurden, sondern auch deshalb, weil diese Reformen einen unterschiedlichen Entwicklungsweg einschlugen. Beide Reformen, die zeitgleich realisiert wurden, bilden den Ausgangspunkt eines eigenen sozialstaatlichen Entwicklungspfades, weshalb zu vermuten ist, dass die hier durchgesetzten Prinzipien und Konstruktionsmerkmale auch für andere soziale Sicherungssysteme richtungsweisend wurden. Für die Bundesrepublik Deutschland trifft diese Aussage noch deutlicher zu, als die Reform der Rentenversicherung als Ersatz für die von der Regierung Adenauer angekündigte aber nicht realisierte Sozialreform zu gelten hat.

Folgt man dem Forschungsansatz Esping–Andersens, dann liegt es nahe, für die Ausbildung unterschiedlicher Wohlfahrtsregime die mit Machtressourcen ausgestatteten organisierten Interessen verantwortlich zu machen. Danach sei das konservative Sozialstaatsregime wesentlich auf die Stärke (gemessen am Stimmenanteil) christdemokratischer Parteien und ihrem Interesse an berufsspezifischen Sicherungssystemen erklärbar. Starke sozialdemokratische bzw. sozialistische Parteien hingegen „drängen“ den Sozialstaat in eine mit großen dekommodifizierenden und

auf gleiche Verteilung sozialstaatlicher Leistungen zielende Richtung, während vice versa liberale Regime bei schwachen Linksparteien entstünden. Die verschiedenen Typen zuzuweisenden gesetzlichen Rentenversicherungssysteme der Niederlande und der Bundesrepublik nach ihren Reformen in den 50er Jahren lassen es plausibel erscheinen, dies auf die Stärke bzw. Regierungsbeteiligung der politischen Parteien zurückzuführen und für den niederländischen Fall eine starke Linkspartei und für die bundesrepublikanische Entwicklung eine starke christliche bzw. konservative Partei verantwortlich zu machen. Für die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik (GRV) und das Algemeene Ouderdomswet (AOW) stimmt dies jedoch nur bedingt. Denn die 1957 vollzogene Reform der Rentenversicherung (GRV) als auch die ein Jahr zuvor durchgeführte Rentenreform in den Niederlanden sind im wesentlichen von christlichen und sozialdemokratischen Parteien gleichermaßen durchgesetzt worden. Auch wenn, wie im deutschen Fall, die Sozialdemokratie in der Opposition war, so war sie doch wesentlich an der Durchsetzung der 57er Reform mit der regierenden CDU/CSU gegen wirtschaftsliberale Kräfte in deren Reihen beteiligt. Und auch der Richtungswechsel in den Niederlanden folgt nicht einfach einem vollständigen Wandel der Kabinettszusammensetzung bzw. der Stärke/Schwäche politischer Vertretung im Parlament. Diese Beobachtung lässt es sinnvoll erscheinen, den Machtressourcenansatz, der dem theoretischen Zugang Esping-Andersens zugrunde liegt, zu modifizieren. Schon Schmidt hatte gegen den Dänen eingewandt, dass weitere Faktoren zur Erklärung der Herausbildung von Regimetypen herangezogen werden müssen. Er hatte vor allem auf den institutionellen Aufbau des Staates hingewiesen. Danach macht es einen Unterschied, ob der Staat eine starke föderale oder eine starke zentrale Struktur aufweist. Ebenso sind die Staat–Verbände–Beziehungen für die Herausbildung eines Regimetypus zu berücksichtigen. Sozialstaatsregime können plausibler erklärt werden, wenn die möglichen Veto–Positionen[48] Berücksichtigung finden. Auch das Beziehungsgeflecht zwischen den politischen Akteuren Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen etc., das schon im Rahmen der Korporatismusdiskussion der 70er Jahre thematisiert wurde, lässt die Konstitution und Entfaltung eines bestimmten sozialstaatlichen Regimetypus besser erklären, als dies

---

[48] Schmidt (2001), 7 - 29

lediglich die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse bzw. die Zusammensetzung des Kabinetts vermag. Für die hier zu analysierenden Fälle sind die sozialpolitischen Orientierungen von Verbänden, Interessengruppen und Strömungen etc. daraufhin zu untersuchen, welchen Einfluss sie auf die parlamentarische Meinungsbildung bzw. die Durchsetzung eines bestimmten rentenpolitischen Konzeptes gehabt haben.

Die Tatsache, dass die Reform der niederländischen Rentenversicherung einen sozialstaatlichen Regimewechsel einleitet und deshalb nicht nur eine Abweichung von einem dominanten Pfad darstellt, gibt zu der Vermutung Anlass, dass ein über einen längeren Zeitraum sich anbahnender kultureller Wandel in die Ursachenerforschung einzubeziehen ist. Schon Borchert hat in seiner Kritik an Esping–Andersens „Welten des Wohlfahrtskapitalismus" darauf aufmerksam gemacht, dass der von ihm nachgezeichnete Wandel von Sozialstaatsregimen nicht nur auf den Wandel der politischen Machtverhältnisse zurückgeführt werden kann, sondern dass ihm auch ein kultureller Wandel zugrunde liegt. Für die Reform des niederländischen Rentenversicherungssystems wird deshalb zu überprüfen sein, ob es einen solchen kulturellen Wandel gegeben hat und welche Faktoren einem solchen Wandel zugrunde liegen.

Nach Max Weber bestimmen Ideen und Interessen das Handeln von Menschen, und er hat vor allem in der Sozialpolitik eine Wertidee an der Macht gesehen, die eine Eigendynamik entfalten könnte. Diesen Weber'schen Gedanken aufgreifend will diese Untersuchungen der Frage nachgehen, welche Ideen und Wertvorstellungen von welchen Akteuren bei der Institutionalisierung der Alterssicherung getragen wurden. Es soll aber ebenso der Frage nachgegangen werden, welches Leitbild bzw. welche Leitbilder den Altersicherungssystemen zugrunde liegen. Unter einer Leitidee bzw. einem Leitbild wird die Vorstellung, wie eine Gesellschaft bzw. ein gesellschaftliches Subsystem gestaltet werden soll, verstanden. Leitbilder enthalten also normative Aspekte und können als „langfristige Konzepte, die… Grundsätze, Ziele und Instrumente in einen möglichst widerspruchsfreien Zusammenhang bringen"[49], begriffen werden. Leitbilder leisten ihren Beitrag zur Orientierung und Legitimierung von sozialpolitischen Institutionen, so wie umgekehrt in Institutionen

---

[49] Tuchtfeld (1973), 369 - 372

auch Leitbilder „eingeschrieben“ sind. Institutionen ordnen und stabilisieren demnach nicht nur gesellschaftliche Verhältnisse, sondern sie vermitteln dank der in sie eingelassenen Leitideen auch „Ordnungssinn und Stabilitätsgewissheit“.[50] Leitideen oder Leitbilder sind aber nicht einfach vorgegeben. Sie werden von Gruppen und Bewegungen in Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Fragen und in Abgrenzung zur Leitbildentwicklung anderer gesellschaftlicher Strömungen entwickelt. Leitbilder unterliegen Veränderungen, die im Zeitverlauf entweder der veränderten Zusammensetzung der Gruppe geschuldet sind oder aber sich der Institutionalisierung verdanken, in die das Leitbild nicht in reiner Form eingeschrieben ist. In jedem Fall ist die Institutionalisierung von Leitbildern „mit Machthandlungen, mit dem Einsatz von Machtressourcen“[51] verbunden ist.

Die historische Entwicklung der Sozialpolitik der unmittelbaren Nachkriegszeit und somit auch das Zustandekommen der Richtungsentscheidungen in der Alterssicherung beider Länder sind zwischenzeitlich gut erforscht[52]. Dies gilt ebenso für die institutionelle Konstruktion der Alterssicherungssysteme. Demgegenüber stellt die Analyse von Leitbildern, die den beiden Alterssicherungssystemen zugrunde liegen, ein Desiderat dar. Dies gilt im Übrigen auch für den gesamten sozialpolitischen Diskurs, der von ordnungspolitischen und institutionenspezifischen Untersuchungen dominiert wird.[53] Das ist umso erstaunlicher, wenn man in Betracht zieht, dass Sozialpolitik immer auch eine Weise ist, „in der sich ein Gemeinwesen seiner basalen Solidarität versichert. Und es tut dies um des kollektiven Nutzens willen, wie der Humankapitalbildung, der inneren Pazifisierung oder der Verwirklichung akzeptierter Werte. Hier spielen nach wie vor kulturelle Leitbilder, institutionelle Traditionen und politische Orientierungen eine motivierende Rolle.“[54] Angesichts

---

[50] Rehberg (1994)

[51] Lessenich (2003), 46

[52] Vgl. dazu für die Bundesrepublik Hockerts (1978), 11 – 29; ders. (1980); ders. (1991), 93 – 104; zur Entwicklung in der französischen Besatzungszone siehe Pohl (1988); zur niederländischen Entwicklung Veldkamp (1978); Roebroek (1991); Roebroek/ Hertogh (1998)

[53] Nullmeier/ Rüb (1993), 431

[54] Kaufmann (2003), 180

des wirtschaftlichen und sozialpolitischen Wachstums sowie der „Fraglosigkeit“ des Sozialstaates in seiner institutionellen Verkörperung mag die Vernachlässigung dieser Dimension im „golden age of capitalism“ verständlich gewesen sein. Für die jüngere Vergangenheit ist die Vernachlässigung des sozialstaatliches Leitbildes, zu der auch die „Wertebasierung der Sozialpolitik“[55] zu rechnen ist, nach dem Urteil von Döring für den Stückwerkcharakter der sozialpolitischen Reformen mitverantwortlich zu machen.[56] Denn gerade ein Vergleich der in die Systeme der sozialen Sicherung eingeschriebenen Leitbilder könnte nicht nur einen Beitrag zur Selbstaufklärung der Systeme leisten, sondern auch zur Integration europäischer Sozialpolitik beitragen. Blasche und Döring halten eine „ausdrückliche Behandlung“ normativer Fragen der Sozialpolitik und auch der Alterssicherung, die die „unterschiedlichen europäischen Konzepte“ einem normativen Vergleich unterwirft, gerade für die Europäisierung der Sozialpolitik und die Herausbildung eines europäischen Sozialstaatsmodells“ für „unverzichtbar“[57]. Die vorliegende Untersuchung versteht sich deshalb auch als eine „normative Rekonstruktion“ in vergleichender Perspektive und möchte unter diesem Gesichtspunkt einen bescheidenen Beitrag zu Herausbildung eines europäischen Sozialstaatsmodells leisten.

Die zu geringe Berücksichtigung kultureller Faktoren in der sozialwissenschaftlichen Erforschung der Sozialpolitik verdankt sich sicherlich auch der Tatsache, dass der Kultur in den Sozialwissenschaften häufig keine eigenständige Erklärungskraft zugewiesen wurde. Esping–Andersen hat dies zumindest insofern berücksichtigt, als er den aus der Forschung internationaler Beziehungen bekannten Regimebegriff zur Typologisierung von Sozialstaaten genutzt hat. Unter Regime wird ein „Set von Prinzipien, Normen und Regeln“[58] verstanden, das die Interaktion von Akteuren im institutionalisierten Zusammenhang steuert. Regime setzen aber die Institutionalisierung voraus. Sie mögen noch in Verbindung mit dem Machtressourcenansatz in der Lage sein, die konkrete Institutionalisierung sowie einen Re-

---

[55] Opielka (2004), 287

[56] Döring (1998), 215

[57] Blasche/ Döring (1998), 9f

[58] Regime/ Regimeanalyse (1998), 548

gimewechsel plausibel zu klären. Verborgen bleiben jedoch die im Vorfeld einer Regimebildung die von den politischen Akteuren vertretenen Ideen, ihre „Philosophie“ bzw. ihre Anschauungen bzgl. des Verhältnisses von Individuum und Gesellschaft, von Gesellschaft und Staat, sowie die Problemwahrnehmung sozialer Risiken, die neben anderen Faktoren auch ihr Handeln steuert. Zu fragen wäre deshalb auch nach dem Wandel von sozialpolitischen Vorstellungen bei relevanten gesellschaftlichen Akteuren und den dahinter stehenden Werten bzw. normativen Überzeugungen. Schon Borchert[59] hat in seiner kritischen Untersuchung zu Esping–Andersen auf den kulturellen Wandel als einem zentralen Faktor für sozialstaatliche Transformation und Regimewechsel aufmerksam gemacht. Er folgte damit einer Spur, die er schon in seiner umfangreicheren Studie über die sozialstaatliche Transformation in den USA, Kanada, Deutschland und Großbritannien aufgegriffen und mit der er den sozialpolitischen Wandel in den 80er und 90er Jahren plausibel machen konnte.[60] Borcherts Hinweis auf den kulturellen Wandel als eine Bedingung für sozialstaatliche Transformation soll bei der Bearbeitung des Gegenstandes dieser Untersuchung aufgegriffen werden.

Die Bedeutung der Religion[61] und für Europa und Nordamerika der verschiedenen christlichen Konfessionen bei der Konstituierung eines konkreten Sozialstaates oder einzelner sozialer Sicherungssysteme ist bislang viel zu gering veranschlagt worden. Zwar ist der zeitgeschichtlichen Forschung[62] z. B. der Anteil des Katholizismus bei der sozialpolitischen Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland nicht entgangen. Dies hat jedoch nicht dazu geführt, dass die besondere religiöse oder konfessionelle Prägung einer Gesellschaft oder relevanter politischer Akteure in die Analyse einbezogen wurde. Die Vernachlässigung des religiösen Faktors dürfte sich der Säkularisierungsthese verdanken, die davon ausgeht, dass in modernen Gesellschaften Religion eine aussterbende Größe darstellt. Zwar ist schon in

---

[59] Borchert (1998), 137 - 176

[60] Borchert (1995)

[61] So das übereinstimmende Urteile von Leitner (2003), 369 – 390; Bahle (2003), 391 – 411; Fix (2001).

[62] Siehe u. a. Langner (1980), Lönne (1986).

Arbeiten aus den frühen 80er Jahren[63] darauf aufmerksam gemacht worden, dass Religion auch in ihren konfessionellen Ausprägungen gerade bei der Erforschung konkreter Sozialstaaten berücksichtigt werden muss, in empirischen Arbeiten hat sich dies allerdings kaum niedergeschlagen. Erst in neueren Untersuchungen wird den konfessionellen Grundlagen der europäischen und nordamerikanischen Sozialstaatsentwicklung und sozialpolitischen Institutionalisierung größere Aufmerksamkeit geschenkt[64], wobei die Entwicklungen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung dieser Dimension noch nicht untersucht wurden. Für beide Länder ist schon vordergründig die Vernachlässigung dieses Aspektes unverständlich, weil religiös geprägte Parteien und Strömungen mit ihren spezifischen Wertvorstellungen und sozialpolitischen Ideen für die Leitbildentwicklung sowohl in der Konstituierungsphase der Alterssicherung in beiden Ländern als auch bei deren Reform in den fünfziger Jahren prägend waren. Religion in ihren verschiedenen konfessionellen Ausprägungen, die kirchlichen Sozialdoktrinen und ihre unterschiedlichen Interpretationen standen als "Hintergrundphilosophien" hinter den in dieser Arbeit zu diskutierenden Leitbildern sozialer Alterssicherung in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland und haben die „Gestalt" dieser Systeme wesentlich beeinflusst. Ihre genaue Erforschung kann somit einen Beitrag zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung leisten.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Leitbildentwicklung der Kerninstitutionen der sozialen Alterssicherung von den Anfängen im ausgehenden 19. bzw. beginnenden 20. Jahrhundert bis zu deren grundlegender Reform in den Jahren 1956 bzw. 1957. Sowohl die berufsgruppenspezifischen als auch unternehmens- bzw. branchenbezogenen Sicherungssysteme gegen den Einkommensausfall im Alter werden nicht systematisch einbezogen. Sie werden berücksichtigt, insofern sie die Durchsetzung von Leitbildern in den Kerninstitutionen verständlich machen können. Auch die Weiterentwicklung der 1957 reformierten Altersicherungssysteme wird nicht systematisch verfolgt. Auf sie wird lediglich verwiesen, um die Eigendynamik der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in beiden Ländern

---

[63] Wilensky (1981), 345 – 382; Castles (1994), 19 – 40; Heidenheimer (1983), 3 – 38

[64] Kaufmann (1998), 89- 119; Manow (2002), 203 – 225; Adloff (2003)

verständlich zu machen und die Prägekraft von Leitbildern zu veranschaulichen.[65] Unter methodischen Gesichtspunkten steht die vergleichende Analyse der Leitbilder von Alterssicherungssystemen bzw. von Schlüsselentscheidungen in der Alterssicherung vor besonderen Schwierigkeiten. Denn in der Regel sind diese Aspekte von den jeweiligen Akteuren nicht eigens thematisiert worden, sondern verbergen sich hinter konkreten Vorschlägen zur Ausgestaltung der Alterssicherung, die ökonomisch oder sozialpolitisch begründet werden. Die mit dem Begriff „Leitbild" angesprochene Dimension, um die es in dieser Untersuchung gehen soll, muss dagegen eigens „gehoben" werden. Folgende Fragestellungen sollen die komparatistisch angelegte Analyse der Leitbildentwicklung der Kerninstitutionen der Alterssicherung in den Niederlanden (AOW) und Deutschland (GRV) leiten:

- Welche Leitbilder liegen den Alterssicherungssystemen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland nach ihrer grundlegenden Reform in den 50er Jahren zugrunde?
- Ist gegenüber der Gründungsgesetzgebung staatlicher Alterssicherung am Ende des 19. Jahrhunderts (Deutschland) und zu Beginn des 20. Jahrhunderts (Niederlande) ein Leitbildwandel festzustellen? Auf welche Faktoren ist dieser Wandel zurückzuführen?
- Welche Leitbilder werden von den verschiedenen politischen Akteuren vertreten und in welcher Akteurskonstellation werden die jeweiligen Reformen in den 50er Jahren durchgesetzt?
- Wie schlagen sich die Leitbilder in den Konstruktionsmerkmale der Reformgesetzte der 50er Jahre nieder?

Die Analyse der Leitbildentwicklung der gesetzlichen Alterssicherung in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland folgt nicht dem gleichen methodischen Vorgehen. Während die deutsche Entwicklung mit der Konstituierung der gesetzlichen Invaliditätsversicherung in der Bismarck – Ära und deren inhärentem Leitbild beginnt, um dann unmittelbar in eine Diskursanalyse der Sozialre-

---

[65] Vgl. für die Niederlande u. a. den Überblick von Bovenberg/ Meijdam (1999), 66 – 99; für Deutschland Döring (2002)

formdebatten der Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland überzugehen, ist die Analyse des niederländischen Entwicklungsweges eher entwicklungsgeschichtlich angelegt. Diese methodische Differenz findet ihre Berechtigung im Gegenstand der Untersuchung. Die deutsche Entwicklung nach der Gründungsphase gegen Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Reform 1957 ist durch den Ausbau auf dem eingeschlagenen Entwicklungspfad gekennzeichnet, wobei erste Veränderungen im Leitbild der Rentenversicherung noch vor dem 1. Weltkrieg zu verzeichnen sind. Zudem hat es in der Weimarer Zeit und unter nationalsozialistischer Herrschaft keine institutionellen Veränderungen gegeben; vielmehr reflektiert die Reform der Rentenversicherung in den 50er Jahren in bestimmten Teilelementen die Erfahrungen mit dem Dritten Reich. Die 1957 durchgeführte Reform und die ihr vorausgegangene Debatte über die Sozialreform, die sich dann zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung „verengte", stellt einen neuen historischen Abschnitt dar. Das in diesen beiden historischen Etappen zu analysierende Material reicht aus, um die Entwicklungslinien nachzuzeichnen und den Wandel bzw. die Kontinuität in der Leitbildentwicklung in ausreichendem Maße verständlich zu machen. Ein solches Vorgehen hätte bei der niederländischen Entwicklung der Alterssicherung versagt. Zwar markiert auch hier der 2. Weltkrieg bzw. die Zeit des Londoner Exils der niederländischen Regierung die entscheidende historische Bruchlinie, ohne die der „radikale" Paradigmenwechsel in der niederländischen Alterssicherung nicht zustande gekommen wäre. Der 1956 vollzogene Pfadwechsel wird aber nur verständlich auf dem Hintergrund eines sich langsam durchsetzenden kulturellen und sozio-ökonomischen Wandels, der die politischen Akteure zunächst pragmatisch, später programmatisch zu veränderten Reaktionsweisen sowohl bezüglich des Gegenstandes als auch bezüglich ihres Verhältnisses zueinander veranlasste. Deshalb bot sich für die Analyse der Leitbildentwicklung der niederländischen Alterssicherung eine eher entwicklungsgeschichtliche Methode an, die die Leitbildentwicklung nicht allein diskursanalytisch rekonstruiert, sondern auch politökonomische und kulturelle Faktoren berücksichtigt.

2 Leitbildentwicklung der deutschen Alterssicherung

2.1 *Von Bismarck bis zur frühen Bundesrepublik*

Der durch den Industriekapitalismus verursachte sozioökonomische Strukturwandel erwirkte auch ein Ende der vor- und frühindustriellen Alterssicherung. Deren Moralökonomie[66] beruhte auf personellen Reziprozitätsbeziehungen zu „der engeren oder weiteren Familie, den Berufsgenossen, der Kirchengemeinde“[67] etc. und war mit den entsprechenden normativen Erwartungen an die ‚Alten‘ verbunden, die sich, wie es noch die Armenhilfe forderte, der Hilfe ‚würdig‘ zu erweisen hatten. Die mit dem Namen Bismarck[68] eng verbundene staatliche Sozialpolitik der Kaiserzeit, die neben der Alterssicherung eine Sicherung gegen die Risiken des Berufsunfalls (Unfallversicherungsgesetz 1884) und der Krankheit (Krankenversicherungsgesetz 1883) enthielt, war der 2. Teil einer Strategie zur Absicherung staatlicher Herrschaft.[69] Nachdem die Niederhaltung der Sozialdemokratie durch das Sozialistengesetz (1878 - 1890), mit dem die Arbeiterbewegung ihres Kopfes beraubt werden sollte, fehlgeschlagen war, sollte die Sozialversicherungspolitik, die durch die kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 initiiert wurde, ein ausreichendes Maß an Legitimität bei den „besitzlosen Klassen“ der Bevölkerung erzielen und ihnen das Bewusstsein einpflanzen, „dass der Staat nicht nur eine notwendige, son-

---

[66] Der von Thompson (1980), 67 - 130 in die sozialgeschichtliche Forschung eingeführte Begriff „Moralökonomie“ bezeichnet ein Ensemble von „gemeinsam geteilten grundlegenden Selbstverständlichkeiten, die ein System reziproker Beziehungen konstituieren.“ Kohli (1987), 393 – 416, 396).

[67] Göckenjahn (1990), 11 - 19

[68] Dass die Bismarck’sche Sozialversicherung kein Novum darstellt, sondern eine Fortführung preußischer Traditionen ist, betont Trampke (1982), 79 - 91. Vgl. dazu auch Tennstedt (2000), 31 - 48 .

[69] Unter dem Gesichtspunkt der Herrschaftssicherung siehe vor allem Reidegeld (1996); von Baron (1979), 13 – 55 betont das Interesse der Großindustrie an der Erhaltung der Arbeitskraft und der Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten.

dern auch eine wohltätige Einrichtung sei.“[70] Bismarck schreibt selbst: „Ich halte das Bestreben, dass dem müden Arbeiter etwas Besseres und Sicheres als die Armenpflege gewährt werden solle, dass er… seine sichere Staatspension haben soll, mäßig, gering meinethalben, aber doch so, dass ihn die Schwiegermutter des Sohnes nicht aus dem Haus drängt, dass er seinen Zuschuss hat.“[71] Die gerade geschaffene noch sehr labile Reichseinheit sollte nicht auch noch durch ökonomische Fehlentwicklungen – die große Depression war gerade erst wieder in eine Aufschwungphase übergegangen – und dadurch eventuell ausgelöste „revolutionäre Unruhen“ zusätzlich gefährdet werden. Die Sozialversicherungspolitik Bismarcks setzte daher nicht zufällig bei der industriellen Arbeiterschaft als Zielgruppe an. Sie gehörte ebenso zur „inneren Reichsgründung“ wie der Bruch mit dem Manchesterliberalismus und die Schutzzollpolitik in den 70er Jahren.[72] Es sind nicht nur die mit „Zuckerbrot und Peitsche“ bezeichneten Elemente, die die Bismarcksche Sozialpolitik motivieren. Vielmehr vermischen sich „wirtschaftliche, soziale und verfassungspolitische Beweggründe…zu einem sozialpolitischen Amalgam, das zusammen mit weiteren Innovationen des Bismarckstaates in der Außenwirtschaftspolitik (Schutzzölle), in der inneren Entwicklungspolitik (Eisenbahnpolitik, regionaler Finanzausgleich) und im Gesellschaftsrecht (Kartellwesen, Verbandswesen) den großen ordnungspolitischen Gegenentwurf zum Wirtschaftsliberalismus ausmachte...“[73]

Mit dem Gründungsgesetz der staatlichen Alterssicherung vom 22. Juni 1889 („Gesetz betreffend die Invalidität und Alterssicherung“)[74] wird die Bismarksche Sozialversicherungspolitik vollendet. Entsprechend der tatsächlichen oder nur angenommenen oder auch nur taktisch angesprochenen Umsturzgefahr waren Industriearbeiter und Angestellte mit einem Arbeitseinkommen von bis zu 2.000 Mark jährlich die Nutznießer dieses Gesetzes. Außerdem waren Gehilfen, Gesellen, Lehr-

---

[70] Aus der Begründung zum Krankenversicherungsgesetz von 1883, zit. nach Schiekel (1955), 9.

[71] Zit. nach Hentschel (1983), 25

[72] Vgl. zu diesem Zusammenhang Stolleis (1979), 387 – 411.

[73] ; Abelshauser (1996), 376 – 392, 382

[74] Siehe u. a. Döring (1980); Rückert (1990), 1 – 50.

linge und Dienstboten in die Altersversicherung einbezogen, was darauf hinweist, das nicht nur das Kriterium des Protestpotentials den Personenkreis des Gesetzes bestimmte, sondern auch das der besonderen Schutzbedürftigkeit. Vor allem dieses Moment dominierte die weitere Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland und ist immer wieder als Argumentation für weitere Verbesserungen und Ausweitungen herangezogen worden. Durch die Einbeziehung der Angestellten der unteren Einkommensgruppen sowie anderer Gruppen außerhalb der industriellen Arbeiterschaft wird die ab der Mitte des 19. Jahrhunderts eingebürgerte sprachliche Trennung von besitzlosen Armen und Arbeitern nun auch rechtlich festgeschrieben und damit die bis heute bestehende Spaltung sozialstaatlicher Intervention von Armen- und Arbeiterpolitik konstituiert.[75] In deutlicher Abgrenzung gegenüber der Armenfürsorge, deren Leistungen von der Bedürftigkeit abhängig gemacht und die mit entsprechenden Sanktionen (Verlust der bürgerlichen Rechte) verknüpft war, wurde durch die Sozialversicherung und eben auch durch die Rentenversicherung „der Sozialbürger“[76] geschaffen, der aufgrund des Status „Arbeiter“ einen legitimen Anspruch auf Leistungen über die „Zeit nach der Erwerbsarbeit“ erworben hatte. Dabei zielte die Bismarcksche Rentenversicherung nicht in erster Linie auf die Alten, sondern auf die Invaliden.[77] Veranschaulicht werden kann dies erstens an der sprachlichen Veränderung im Laufe des Gesetzgebungsverfahren: Die ‚Kaiserliche Botschaft‘ hatte zuerst von ‚Alter‘, anschließend von ‚Invalidität‘ gesprochen. Und auch die 1887 publizierten „Grundzügen zur Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter“ zogen ‚Alter‘ der ‚Invalidität‘ vor. So auch der Gesetzentwurf aus dem Jahre 1888. Aber schon in den Gesetzesberatungen wird die vorgenommene Gewichtung umgestellt.[78] Zweitens – und dies ist bedeutsamer – spricht die für den Bezug von Altersrente festgeschriebene Altersgrenze von 70 Jahren gegen eine Sicherung gegen das Risiko des Einkommensverlustes infolge des Alters, denn ledig-

---

[75] Vgl. u.a. mit historischen Hinweisen Leibfried/ Tennstedt (1985), 64 – 93.

[76] Kohli (1987), 409

[77] Hockerts (1987), 299 spricht in diesem Zusammenhang von der Altersrente als „dekorativem Beiwerk“.

[78] Reidegeld (1996), 230f.

lich ein relativ geringer Teil der männlichen Arbeiter dürfte in den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts das 70. Lebensjahr erreicht haben.[79] Dass Krankheitszeiten, die durch Verbrechen, Schlägereien, Trunkenheit und sexuelle Ausschweifungen bedingt sind, bei der Rentenberechnung keine Berücksichtigung finden, verweist auf den disziplinierenden Charakter des Gesetzes und dessen Nähe zum Geist der Armenfürsorge: Leistungsgewährung setzt nach wie vor die Führung eines „geordneten Lebens“ voraus.

Die Entlastung der öffentlichen Armenpflege, die als Begründung gegen manchesterliberale Einsprüche gegen den Reichszuschuss vorgetragen wurde, konnte auch durch die Separierung von Armen- und Arbeiterpolitik statistisch nicht nachgewiesen werden. Die Renten waren alles andere als existenzsichernde Lohnersatzleistungen und betrugen bis zum Ende des 1. Weltkrieges weniger als 20 % des Bruttoarbeitsentgeltes der entsprechenden Lohnklassen.[80] Und auch wenn nicht mehr als 10 % der Invalidenrentner zusätzliche Armenfürsorge bezogen, so ist dies entweder auf eine restriktive Praxis der Armenfürsorgestellen durch die amtlichen Stellen oder auf das Vorhandensein anderer Finanzierungsquellen wie den Familienverband und die Naturalwirtschaft zurückzuführen. Die mit der Gründungsgesetzgebung von 1889 eingeführte Rentenversicherung als Arbeiterpflichtversicherung setzte nicht eine erwerbslose Alterszeit voraus, sondern war von der Leistungsseite her als eine Art Teilrente konzipiert, die einen Zuschuss des bis zum Tode oder zum Eintritt des Invaliditätsfalls vorhandenen Erwerbseinkommens darstellte.

Im Unterschied zur Rentenversicherung, die eine Beitragszeit von 30 Jahren voraussetzte, war bei der Invalidenversicherung lediglich eine Wartezeit von fünf Jahren festgesetzt, wobei diese Rente als Vollrente definiert war. Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass das Tatbestandsmerkmal „Erwerbsunfähigkeit“ sehr restriktiv ausgelegt wurde. Die Invalidenrente wurde erst dann gewährt, wenn nach

---

[79] Tennstedt (1976), 449 gibt an, dass von 100.000 männlich Geborenen zwischen 1891 und 1900 lediglich 23 % das 70. Lebensjahr erreicht haben.

[80] Frerich/ Frey (1996), 106 geben für 1892 16,4 %, für 1900 17,8 % und für 1902 17,2 % des Bruttoarbeitsentgeltes als Invalidenrente an.

den obligatorischen Beitragsjahren und besonderer ärztlicher Begutachtung[81] der Versicherte keine Tätigkeit fand, die ihm einen Lohn sicherte, der 1/6 des eigenen Lohnes der vorangegangenen fünf Jahre und 1/6 des ortsüblichen Lohnes gewöhnlicher Tagearbeiter des letzten Beschäftigungsjahres sicherte. Diese Regelung wurde im Invalidenversicherungsgesetz von 1899 günstiger gefasst, indem die eigene Ausbildung, der ausgeübte Beruf, als Bezugspunkt herangezogen wurde.

Eine Besonderheit im Vergleich zur Regelung nach der Rentenreform 1957 stellte die Aufspaltung der Rente in einen Grundbetrag und einen Steigerungsbetrag dar: Jeder Alters- und Invalidenrentner erhielt einen Grundbetrag von 50 Mark/ Jahr, der aus dem Reichszuschuss finanziert wurde[82] und der um einen weiteren Festbetrag von 60 Mark bei der Invalidenrente aufgestockt wurde, zu dessen Finanzierung die Beiträge herangezogen wurden. Gemeinsam führten sie dazu, dass bei kurzer Beitragsdauer in allen Lohnklassen ein beinahe gleich hohes Rentenniveau erreicht wurde.

Auf den in der Alterssicherung bestehenden Grundbetrag, der durch öffentliche Haushaltsmittel, den sog. Reichszuschuss, finanziert wurde, wurde ein Steigerungsbetrag aufgesattelt, der dem nach den vier Lohnklassen zu entrichtenden Beiträgen entsprach, die je zur Hälfte von den Versicherten und ihren Arbeitgebern aufzubringen waren. Die starke Berücksichtigung von Grundbetrags- bzw. Grundsicherungselementen[83] in der Rentenversicherung schufen ein Gegengewicht zu den nach Lohnklassen gestaffelten Vertragselementen. Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit hielten sich in diesem Konzept die Waage. Die Nähe zur Armenfürsorge auf der Leistungsseite, die Begrenzung der Versicherungspflicht bei Angestellten auf 2.000 Mark, die Beitragszahlungen und die auf ihnen fußenden Steigerungsbe-

---

[81] Kaschke (2000), 144 macht darauf aufmerksam, dass die Legitimation der Institution Invaliditätsversicherung bei den Versicherten „neben den durchgehend sehr guten Aussichten auf Rentenbewilligung vor allem auf dem als Aushandlungsprozess gestalteten Rentenverfahren und dem überwiegend als korrekt und unparteiisch empfundenen Auftreten der Behördenvertreter im Verfahren“ beruhte.

[82] Den Reichzuschuss – ein Element staatlicher Versorgung – kann man „als Rest der ursprünglichen Bismarck'schen Grundrentenvorstellungen betrachten“. Döring (2000), 169f

[83] Vgl. dazu besonders Döring (1987), 153 - 157

träge versöhnten auch die Liberalen[84] und ihre Idee von der Selbsthilfe, die konträr zur Versicherungspflicht stand, mit dieser Konzeption der Alterssicherung.

Die exklusive Bindung der gesetzlichen Alterssicherung an den Status der Erwerbsarbeit[85] ist auch für das beinahe vollständige Fehlen einer Hinterbliebenenversicherung verantwortlich zu machen. Lediglich eine 50 prozentige Auszahlung der eingezahlten Beiträge nach fünfjähriger Wartezeit an die Witwen bzw. die ehelichen Kinder unter 15 Jahren des verstorbenen Versicherten war vorgesehen und dies auch nur unter der Voraussetzung, dass der Versicherte noch keine Leistungen erhalten hatte. Aus feministischer Sicht wurde dem „Gesetz betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 deshalb auch auch nicht zu Unrecht der Vorwurf einer Sozialpolitik von „Männern für Männer“[86] gemacht. Die große Kinderzahl von Arbeiterwitwen hat jedenfalls ein menschenwürdiges Leben für diesen Personenkreis sehr erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.[87]

Die in der Literatur in Abgrenzung zum Beveridge-Typ der sozialen Sicherung verwandte Bezeichnung Bismarck-Typ zur Charakterisierung des deutschen Wohlfahrtsstaatssystems suggeriert die Einheitlichkeit und nahtlose Umsetzung nur lediglich eines Leitbildes in die institutionalisierte Form. So wie aber die in Kaiserzeit begonnene staatliche Sozialpolitik sich nicht nur gegen einen ‚Reichsfeind’ (die Sozialdemokratie, H. Z.) richtete, sondern gegen eine Fülle innerer und „äußerer Reichsfeinde“[88], so gingen auch unterschiedliche Traditionsbestände in den deutschen Sozialversicherungsstaat ein und hinterließen auch noch 1945 ihre Spuren, wenn auch in unterschiedlicher Gewichtung. Die reichseinheitliche und öffentliche Form der Rentenversicherung verbunden mit dem Zwangscharakter sind als Elemente eines antiliberalen (und zugleich antisozialistischen) „Zentralismus“ zu

---

[84] Vgl. dazu die bei Rückert (1990), 1 – 50 wiedergegebenen Äußerungen von L. Brentano.

[85] Die von Schellenberg (1968) aufgestellte Behauptung, Bismarck habe eine alle Deutschen umfassende Versicherung gewollt, wird durch die Literatur nicht bestätigt.

[86] Siehe u.a. Kohleiss (1987), 105ff.

[87] Vgl. den Hinweis auf die statistischen Angaben bzgl. der verbreiteten Diebstahlsdelikte und Selbsttötungen bei Döring (1998), 227.

[88] Lessenich (2005), 298

begreifen, während die „Prinzipien der Selbstverwaltung und der Beitragsfinanzierung“, wie sie vor allem von der katholischen Zentrumspartei vertreten wurden, „als gesellschaftliches Korrektiv zum Zwang“ gedeutet werden müssen. Die geringe Leistung im Risikofall wiederum ist „als liberales Einsprengsel“[89] zu deuten.

Die nach der Gründungsgeschichte der Alterssicherung einsetzende Entwicklung ist durch zwei Elemente gekennzeichnet: Erstens wird der Kreis der Versicherten erweitert. Zweitens werden im Leistungsbereich nicht unerhebliche Verbesserungen vorgenommen. Die besonders von christlich – sozialer Seite kritisierte Aussonderung der Witwen und Waisen aus der Rentenversicherung, das fehlende Hinterbliebenengesetz, wird durch die Reichsversicherungsordnung des Jahres 1911 dahingehend korrigiert, dass nun auch Witwen und Waisen von Versicherten in die Invaliditäts- und Altersversicherung einbezogen werden, ohne dass sie selbst eigene Beiträge gezahlt hätten.[90] Allerdings war die Witwenrente an eigene Invalidität und die erforderliche Wartezeit des verstorbenen Ehemannes gebunden und die Leistungen so niedrig, dass sie „gelegentlich hinter denen der Armenpflege“[91] zurückblieben.

In die Alters- und Invalidenversicherung wurden weitere kleinere Gruppen wie Orchester- und Bühnenmitglieder mit einbezogen. Außerdem wurde die Möglichkeit einer freiwilligen Zusatzversicherung, die allerdings an das Tatbestandsmerkmal der Invalidität gekoppelt war, eingeräumt. Die eigentliche Neuerung der Vorkriegszeit stellte das Angestelltenversicherungsgesetz von 1911 dar, dass einerseits auf eine erfolgreiche Interessenpolitik des 1901 gegründeten Interessenverbandes der Angestellten zurückzuführen ist und sich andererseits „der Furcht vor einer

---

[89] Ebd.

[90] Die Finanzierung der Hinterbliebenenversicherung war durch ein von dem Zentrumsabgeordneten Trimborn initiiertes Gesetz ermöglicht worden. Danach sollten die den Durchschnitt der Jahre 1898 – 1903 übersteigenden Einnahmen, die durch Zölle auf landwirtschaftliche Importe erzielt wurden, für die Einführung einer Hinterbliebenenversicherung verwandt werden.

[91] Frerich/. Frey (1996), 115. Die Charakterisierung „gelegentlich“, die Frerich/ Fry hier vornehmen, ist ein Euphemismus, wenn man berücksichtigt, dass lediglich bei den höchsten Renten eine „Befreiung von der Armenpflege“ zu erwarten war. Döring (2000), 172. Zur Entwicklung der Hinterbliebenenversicherung vgl. Ellerkamp (2000), 190 - 208

Einheitsfront der Arbeitnehmer“ verdankt.[92] Das Gesetz hatte eine doppelte Funktion: Zum einen band es die Angestellten bis zu einem Jahreseinkommen von 5.000 Mark in die Sozialversicherung ein und verhinderte so die Entwicklung eines Protestpotentials bei „kleineren Angestellten“. Zum anderen gewährte es den Angestellten durch die Einrichtung einer eigenen Reichsversicherungsanstalt sowie durch erheblich verbesserte Leistungen auch sozialrechtlich einen privilegierten Status, der dem eigenen Standesbewusstsein entsprach. Diese Kombination von Integrations- und Separierungspolitik verfehlte ihre Wirkungen bei den Angestellten nicht. Es bedurfte erst der nationalsozialistischen Gleichschaltungspolitik, um die sozialen Standesunterschiede zwischen Angestellten und Arbeitern abzubauen und nach dem 2. Weltkrieg eine grundsätzliche Neuorientierung zumindest im Verhältnis Arbeiter/ Angestellte herbeizuführen.[93] Der privilegierte Status der Angestellten in der Invaliditäts- und Altersversicherung kann an folgenden Punkten abgelesen werden:

- die Altersgrenze wurde bei 65 Jahren festgelegt;[94]
- die Witwenrente wurde nicht an den Status der eigenen (der Witwe, H.Z.) Invalidität geknüpft;
- im Unterschied zur Arbeiterversicherung, wo erst eine Minderung der Arbeitsfähigkeit um 2/3 den Versicherungsfall der Berufsunfähigkeit auslöste, musste bei den Angestellten die Arbeitskraft lediglich und die Hälfte reduziert sein
- zur Feststellung der Invalidität wurden die Angestellten nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern auf den begrenzten Berufsmarkt verwiesen;
- die Waisenrente wurde länger gezahlt.

Ein weiterer Unterschied lag in der Finanzierung der Angestelltenversicherung: sie musste auf Reichszuschüsse verzichten und wurde je zur Hälfte durch Arbeitgeber-

---

[92] Reidegeld (1998), 258; Kadritzke (1975), 222 - 232; Bichler (1997)

[93] Kocka/ Prinz (1983), 210 – 255, 228

[94] In der Arbeiterversicherung wurde die gleiche Altersgrenze erst 1916 festgeschrieben; dies war ein sozialpolitisches Ergebnis der „Politik des Burgfriedens“ während des 1. Weltfriedens.

und Arbeitnehmerbeiträge finanziert. Die damit verbundenen höheren Beiträge erlaubten auch höhere Renten, was der o. g. Separierungspolitik durchaus entsprach. Gleichzeitig wurde – was die Leistungsseite angeht – die Angestelltenversicherung auch die Norm für weitere Leistungsverbesserungen in der Arbeiterversicherung.

Unter dem Gesichtspunkt der Leitbildentwicklung erbrachte die Weimarer Republik keine Neuerungen. Die in dieser Zeit eingeführten Reformen in der Sozialpolitik betrafen das Tarifvertragsrecht und das Betriebsverfassungsgesetz.[95] Aus der nationalsozialistischen Zeit sind bezüglich der Alterssicherung die Pläne des Leiters der Deutschen Arbeitsfront (DAF) Ley für ein „Sozialwerk des Deutschen Volkes“[96], das große Ähnlichkeiten mit dem Beveridge – Plan aufwies, erwähnenswert. Dadurch sollte die Arbeiterrentenversicherung in Richtung einer universalen Rentenversicherung „für alle Schaffenden“ weiterentwickelt werden. Diese Pläne konnten allerdings gegenüber dem nationalsozialistischen Arbeitsministerium nicht durchgesetzt werden, dass entgegen der sonst üblichen nationalsozialistischen Praxis nach 1933/34 nicht „gesäubert“ worden war und nach wie vor ein Hort der sozialpolitischen Experten geblieben war.

Die Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg ist unter dem Gesichtspunkt der Leitbildentwicklung der Alterssicherung durch differierende Tendenzen gekennzeichnet: Von Seiten mancher Exilpolitiker sowie der Besatzungsmächte werden unterschiedliche Ideen für eine Neugestaltung der Sozialversicherung nach Deutschland getragen[97], die im Entwurf des Alliierten Kontrollrates aus dem Jahre 1946 gipfelten. Dieser sah eine Ausdehnung der Versicherungspflicht auf fast alle Erwerbstätigen vor. Die Umsetzung dieses Planes scheiterte zum einen an Auseinandersetzungen zwischen den Siegermächten, zum anderen bildete sich eine breite Abwehrfront, die von Teilen der Gewerkschaften bis zu konservativen Politikern und Standesorganisationen reichte, wobei Motive und Intentionen der Ablehnung höchst unterschiedlich waren. Lediglich in Berlin wurden diese Vorstellungen auch

---

[95] Hentschel (1983); ders. (1988), 197 – 217; nach wie vor lesenswert Preller (1978).

[96] Vgl. dazu Recker (1985), 98 - 128

[97] Zur Entwicklung in der BI – Zone vgl. Hockerts (1980); zur Entwicklung in der französischen Zone vgl. Pohl (1988)

in die Tat umgesetzt. Auf Beschluss des Berliner Magistrates unmittelbar nach Ende des Krieges wurde die ‚Sozialversicherungs-Anstalt Berlin' (VAB) gegründet, die als Einheitsversicherung konzipiert alle Aufgaben der reichsgesetzlichen Versicherungsträger übernahm. Auch dieser Paradigmenwechsel in der Sozialversicherung konnte sich unter den veränderten Bedingungen der entstehenden Bundesrepublik nicht durchsetzen.[98]

Die seit der Entstehungszeit bestehende Spaltung zwischen einer Rentenversicherung für Arbeiter und einer für Angestellte wurde im Sozialversicherungsanpassungsgesetz (SVAG) von 1949 – bei Fortbestehen der organisatorischen Trennung von der Leistungsseite her „aufgeweicht"[99]. Die von Gewerkschaften schon immer geforderte „unbedingte Witwenrente", d. h. dass die 65-jährige Witwe eines Versicherten ohne eigenen Invaliditätsnachweis eine Rente erhielt, wurde mit diesem Gesetz auf die Arbeiterwitwen ausgeweitet. Ebenso wurde die Invaliditätsgrenze von 66 2/3 Prozent auf 50 Prozent herabgesetzt. Diese Maßnahme markierte einen Weg, der in der Rentenreform von 1957 dann konsequent umgesetzt wurde: ein einheitliches Leistungsrecht für alle Versicherten. Ansonsten weist die Entwicklung des Leistungsrechts in der Nachkriegszeit keine einheitliche Tendenz auf. Bis 1954 kann man von einer Stärkung der Grundsicherungselemente in der Rentenversicherung sprechen. So erfolgte die Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung im SVAG nicht nach dem Maßstab des individuellen Versicherungslaufes und der eingezahlten Beiträge. Vielmehr wurden die Renten pauschal erhöht. Auch die Festlegung einer Mindestrente von 50 DM pro Monat folgte dieser Spur. Die Logik von einheitlich festgelegten Erhöhungen der Rentenleistungen bzw. Mindestleistungen und somit einer Stärkung der Grundsicherungselemente bestimmte auch das Rentenzulagengesetz[100] und das Teuerungszulagengesetz[101] von 1951. Glei-

---

[98] Vgl. dazu Reidegeld (1981); Noetzel (1977), 37 - 44

[99] Für Angestellte galten diese Regelungen schon seit dem Versichertengesetz für Angestellte des Jahres 1911.

[100] Die Kinderzuschüsse wurden von 15,- DM auf 20,- DM erhöht.

[101] Es wurde eine einheitliche Teuerungszulage von mindestens 3,- DM für den Rentner, seine Ehefrau und die zuschussberechtigten Kinder gezahlt.

ches gilt auch für das Teuerungszulagen–Änderungsgesetz und das Grundbetragserhöhungs-Gesetz[102]. Dadurch wurden die beitragsunabhängigen Bestandteile der Renten aufgebessert. Das Renten – Mehrbetrags – Gesetz vom November 1954 und die in den Jahren 1955 und 1956 vorgenommen Leistungsverbesserungen weisen aber schon den Weg in eine andere Richtung. Die prozentualen Aufschläge auf die Steigerungsbeträge sollten die Kaufkraftverluste der Renten kompensieren und sind schon im Sinne einer Dynamisierung der Renten oder genauer der auf den Versichertenbeiträge beruhenden Leistungen zu interpretieren. Denn die Renten werden entsprechend dem Kaufkraftverlust erhöht, „den die Beiträge in den verschiedenen Zeiträumen erfahren hatten."[103] Damit setzte sich die von der CDU/ CSU geführte Bundesregierung gegen die Opposition durch, die sich für eine pauschale Anhebung der Renten ausgesprochen hatte.

2.2 Diskurse um das Leitbild einer neuen Rentenversicherung

Folgt man dem Neoinstitutionalismus dann zeichnen sich Institutionen durch ein hohes Beharrungsvermögen aus. Ihre Stabilität verdankt sich nicht unwesentlich der kulturellen Einbettung. Dies betrifft auch die großen Institutionen des Sozialstaates wie den Tarifvertrag und die zentralen Sicherungssysteme. Bei ihnen kann ein gesellschaftlicher Grundkonsens vorausgesetzt werden, weshalb „dem institutionellen Wandel… häufig eine Erosion dieses Grundkonsenses voraus(geht)"[104] Das System des deutschen Sozialversicherungsstaates, das auf dem Kompromiss unterschiedlicher Wohlfahrtskulturen ruht, war auch durch den Nationalsozialismus nicht desavouiert worden. Was hätte also näher gelegen, die bestehenden Institutionen weiterzuführen? Allerdings bieten Großereignisse wie der 2. Weltkrieg und die Notwendigkeit des Neuaufbaus auch die Möglichkeit eines neuen Grundkonsenses über die politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung. Diese Möglichkeit war umso größer, als bis in das konservative Lager hinein Konsens darüber bestand,

---

[102] Einheitlich wurde die Versichertenrente um 5, - DM, die Witwenrente um 4,- DM und die Waisenrente um 2,-DM pro Monat erhöht.

[103] von Bethusy–Huc (1976), 195

[104] Schröder/ Weinert (2004), 270

dass der Kapitalismus ein wesentlicher Schrittmacher des Nationalsozialismus gewesen war. Für das Risiko des Einkommensausfalls im Alter hatte sich die bestehende Rentenversicherung als ungeeignet erwiesen, der nach dem 2. Weltkrieg voranschreitenden Armut im Alter wirksam zu begegnen. Die Gleichsetzung von Armut und Alter war keine ideologisch motivierte Floskel, sondern wissenschaftlich fundiertes Faktum.[105] Außerdem hatte Adenauer nach der Etablierung der Sozialen Marktwirtschaft eine grundlegende Sozialreform angekündigt, die jedoch entgegen diesem Versprechen nicht kam, sondern in eine Reform der Rentenversicherung einmündete. Von daher kann es nicht überraschen, dass die Debatten um die 57er Reform die grundsätzlichen Positionen der Akteure widerspiegeln und sich um die Grundsatzfragen drehen. Denn es ging ja nicht nur um die Regulierung eines sozialpolitischen Sachverhaltes, sondern um die Hegemonie im wohlfahrtsstaatlichen Diskurs. Der im Folgenden zu rekonstruierende und inhaltlich zu analysierende Diskurs um das Leitbild der Rentenreform 1957 lehnt sich in der Begrifflichkeit an die Typologie von Esping-Andersen an. Dies geschieht um der analytische Klarheit willen, wohlwissend, dass die Etikettierungen liberal, konservativ, sozialistisch/ sozialdemokratisch vielleicht nicht der Selbstzuschreibung von Personen, Gruppen und Bewegungen gerecht werden.

2.2.1 Freiheit und Eigenvorsorge: Kernelemente liberaler Reformüberlegungen

Das Problem der semantischen Zuschreibung trifft vor allem auf die liberalen Reformvorschläge zu. Unter der Kennzeichnung ‚liberal' werden Positionen zusammengefasst, wie sie von der FDP und der DP vertreten wurden, von den Ministern Ehrhard (CDU) und Schäfer (CSU), dem wirtschaftsliberalen Flügel der Union, aber auch von ordoliberalen Theoretikern wie Rüstow und Röpke sowie Interessenvertretern wie dem Arbeitgeberverband oder der Versicherungswirtschaft.

Der liberale Diskurs um die Rentenversicherungsreform findet auf mehreren Ebenen statt. Auf einer ersten grundsätzlichen Ebene wird unter einer normativen Kriteriologie das Verhältnis von Statt und Gesellschaft, Freiheit und Zwang und besonders Rolle und Funktion des Sozialstaates thematisiert. Diese grundlegende Debatte wird in einem zweiten Schritt zur normativen Bewertung sozialpolitischer

---

[105] Hansen (1955), 279 - 283

Ordnungsvorstellungen genutzt, um im dritten Teil auf die Ebene der konkreten Reformüberlegungen zur gesetzlichen Rentenversicherung transportiert und operrationalisiert zu werden.

Der Ordoliberalismus als die deutsche Variante des Neoliberalismus[106], der sich selbst als Dritter Weg zwischen klassischem Wirtschaftsliberalismus auf der einen und Kollektivismus auf der anderen Seite versteht, vertraut wie die liberalen Klassiker auf die Selbstregulierungskräfte des Marktes. Im Unterschied jedoch zum klassischen Liberalismus wird die marktwirtschaftliche Eigendynamik nicht mehr naturrechtlich legitimiert, sondern durch eine „ordnungspolitische Grundsatzentscheidung“[107].Dazu war ein starker Staat notwendig, dem die Aufgabe zufiel, die Wettbewerbsordnung durchzusetzen und ihre Funktion zu garantieren.[108] Grenzt den Ordoliberalismus also schon das Bekenntnis zum Ordnung setzenden starken und aktiven Staat von der Position des liberalen Nachwächterstaates ab, so auch die Anerkennung der sozialen Frage, der mit ordnungspolitischen Mitteln und begrenzten Formen der Einkommenspolitik begegnet werden sollte. Auf dem Hintergrund dieser Vorbemerkungen sind die liberalen Positionen bzgl. der Reform der Rentenversicherung und des Sozialstaates zu diskutieren.

Röpke, der unter allen Ordoliberalen wohl die größte Nähe zum Neoliberalismus Friedrich August von Hajeks aufweist, übt eine fundamentale Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat, weil er in ihm die Art und Weise sieht, wie in der nichtkommunistischen Welt die Unterwerfung des Individuums unter den Staat vollzieht.[109] Für ihn wie für andere Ordoliberale ist der Sozialstaat schon wegen seiner Ausdehnung auf die „private Lebenssphäre“[110] und die Einschränkung der Freiheit, die als negative Freiheit bestimmt wird, eine Zwangsinstitution, deren Entstehen sich dem „Egalitarismus der Massendemokratie“ verdankt und nichts anderes dar-

---

[106] Zur Theorie und Tradition des Ordoliberalismus vgl. Ptak (2005).

[107] Ebd., 172

[108] Ebd., 249

[109] Röpke (1966), 249

[110] Elsholz (1955), 78

stellt als die „Prothese einer durch Proletarismus verkrüppelten Massengesellschaft. Der Sozialstaat ist ein Notbehelf, der mit der ökonomischen und moralischen Unmündigkeit rechnet und aus dem Zerfall der Schichten der alten Gesellschaft entstanden ist“[111]. Röpkes Denken, das um den Zerfall der vorindustriellen Gesellschaft kreist, die er in Bildern eines organischen Gesellschaftsaufbaus beschreibt, und das nicht nur eine sprachliche Nähe zur konservativen Gesellschaftskritik des 19. Jahrhunderts aufweist, begreift den Sozialstaat als „Klammer des modernen bürokratischen und zentralistischen Staates“[112], die um so enger wird, je mehr die „inneren Bindungen“, der „in zusammenhanglose Individuen sich auflösende(n) und in Massen sich zusammenballende(n) Gesellschaft“[113] verloren gehen. Normatives Fundament der neoliberalen Sozialstaatskritik ist eine Anthropologie, in der der Mensch „als selbstverantwortliches Individuum“ und als „sittliche Persönlichkeit“[114] bestimmt wird. Es sind zwei Momente, die dieses anthropologische Konstrukt näherhin charakterisieren: erstens die Freiheit, die negativ als Abwesenheit von Zwang bestimmt wird, und zweitens die damit verbundene Pflicht zur Eigenvorsorge.[115] Schon wegen seiner Ausdehnung auf die „private Lebenssphäre“[116] und der damit verbundenen Einschränkung der individuellen Entscheidungsspielräume ist der Sozialstaat abzulehnen. Aber nicht nur deswegen erfährt er eine fundamentale Kritik, sondern weil dem Individuum die Eigenverantwortlichkeit entzogen wird und es zur Unmündigkeit verurteilt und „mit dem Kaufpreis der totalen Sicherheit für seine Existenz um die Freiheit eigener Willensentscheidung…“[117] bringt. Das sich in der Verlagerung des Vertrauens auf den Sozialstaat äußernde

---

[111] Röpke (1966), 230

[112] Röpke (1979), 243

[113] Ebd.,

[114] Gassert (1957), 133

[115] Ders. (1956), 108

[116] Elsholz (1955), 244; Wagnitz (1955), 177

[117] Elzholz(1955), 244

„Misstrauen gegen sich selbst, das eigenen Leben meistern zu können", ist ein massenpsychologisches Phänomen, dem ein „moralischer Substanzverlust beim Individuum"[118] entspricht.

Der Ordoliberalismus spricht das der bürgerlichen Moderne eigene Trennungsdenken von Staat und Gesellschaft an und wendet sich auf der Grundlage seines negativen Freiheitsverständnisses gegen den Sozialstaat, in dem er einen Ausfluss des Ordnungsdenkens des aufgeklärten Absolutismus zu entdecken glaubt, dessen „Glücks-Diktat dem Bürger gerade…die emanzipierte und selbständige Freiheit"[119] absprechen musste. Das negative Freiheitsverständnis spricht sich aber nicht gegen jede Form der Solidarität aus, ganz im Gegenteil: Freiheit als negative Freiheit und Solidarität im Sinne der freien Vereinigungen gehen eine enge Verbindung ein und bilden das Kriterienpaar zur Bewertung von Typen sozialer Sicherheit.

Zweifelsohne gebührt den Formen der Eigenvorsorge der Vorrang vor der Fremdvorsorge. Allerdings ist sich der Ordoliberalismus durchaus der Tatsache bewusst, dass diese allein nicht in der Lage sein werden, soziale Sicherheit für alle zu gewährleisten. Denn Sparen bzw. der Abschluss von privaten Versicherungen setzen ein entsprechendes Einkommen voraus, das über die nackte Sicherung der Alltagsexistenz hinausgeht. Unter den Formen der Fremdvorsorge kommt den freiwilligen Formen der Kreditaufnahme bzw. der solidarischen Hilfe im Rahmen eines Familienverbandes bzw. einer genossenschaftlich organisierten Gemeinschaft der Vorrang vor der vom Staat auferlegten Zwangsvorsorge zu. Denn auch diesen „fremdversorgenden" Formen haftet nach wie vor das Element der Freiwilligkeit an. Diese zuletzt genannte Option ist jedoch an Bedingungen geknüpft: So verlangt die Kreditaufnahme die Bereitstellung ausreichender Sicherheiten, was für die Bezieher niedriger Einkommen und unzureichender Vermögensbestände aber nicht vorausgesetzt werden kann. Die Form der freiwilligen solidarischen Hilfe durch die Familie oder Gemeinschaften setzt neben der ökonomischen Möglichkeit zudem ein emotionales solidarisches Beziehungsgefüge zwischen Geber und Nehmer voraus. Hintergrund dieser Formen sozialer Sicherung ist das Bild einer altliberalen Gesellschaft, in der jeder über soviel eigenes Vermögen verfügt, dass er seine eige-

---

[118] Ebd., 248

[119] Pankoke (2005), 105

ne Existenz auch im Falle der Nicht-Erwerbstätigkeit absichern und nicht exklusiv auf die Erwerbstätigkeit als Quelle des Einkommenserwerbs angewiesen ist. Dieses Bild wird angereichert durch Vorstellungen reziproker Beziehungen, die auf emotionaler Nähe beruhen und deshalb eher mit dem Begriff „Gemeinschaft" zu konotieren sind. Zu Recht haben Hankel/Zweig dagegen den Vorwurf der „romantischen Rückbesinnung"[120] erhoben.

Sozialpolitik und Ordnungspolitik

Der Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit, soziale Sicherung gegen die Risiken des Alters, der Krankheit und der Arbeitslosigkeit für alle auf der Basis eigenverantwortlichen Handelns zu garantieren, begegnet der Ordoliberalismus mit einem ordnungspolitischen Entwurf, der im Unterschied zum alten Liberalismus den Markt und das in ihm waltende Spiel der freien Kräfte nicht sich selbst überlassen will, sondern ihn in eine Ordnung eingliedert, deren Elemente Vertragsfreiheit, Eigentumsschutz und Wettbewerbsordnung diesen steuern sollen und vom Staat garantiert werden. Eine so regulierte Marktwirtschaft ist schon insofern sozialpolitisch bedeutsam, als ihre durch die „Peitsche der Konkurrenz" bedingte hohe Produktivität die Voraussetzungen dafür schafft, dass Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden, Vorsorge zur Abwendung der sozialen Risiken zu treffen. Eine weitere häufig nicht reflektierte Voraussetzung sind aber relativ egalitäre Verteilungsstrukturen, die eine Eigenvorsorge im Falle des Einkommensverlustes im Alter überhaupt erst ermöglichen soll. Die für die ‚ideale Marktwirtschaft' geforderte Konsumentensouveränität, die die Produktion in Umfang und Qualität nach den Bedürfnissen der Haushalte ausrichtet, ist nach ordoliberaler Vorstellung von nicht zu unterschätzender sozialpolitischer Relevanz, wenngleich dabei auf der Produktionsseite eine ausreichende Anzahl von Anbietern vorausgesetzt wird, um Monopolgewinne zu verhindern und die Preisniveaustabilität zu sichern. Diese Aufgabe kommt der Wettbewerbspolitik zu. In indirekter Weise profitieren davon auch die einkommensschwachen Haushalte, da Preisniveaustabilität und Anbieterkonkurrenz auch sie in die Lage versetzen, ihre Kaufkraft auf dem Markt zu realisieren.

---

[120] Hankel/ Zweig (1956), 4 - 8

Freier Leistungswettbewerb ist jedoch nicht nur auf der Anbieterseite notwendig, sondern auch auf der Nachfrageseite. Die damit implizierte Forderung nach gleichen Ausgangsbedingungen, die sogenannte Startgerechtigkeit oder – abgeschwächt – die Annäherung der Startchancen, hat in der ordoliberalen Gemeinschaft heftige Kontroversen ausgelöst. Der Forderung von A. Rüstow[121] nach Einebnung der Vermögensunterschiede durch eine begrenzte Vererbbarkeit des Betriebsvermögens sowie durch eine progressive Erbschaftssteuer sind andere Ordoliberale genauso wenig gefolgt wie der nach Mindestlöhnen, die W. Eucken[122] in der Debatte vertrat. Dass die tendenziell egalisierende Einkommens- und Vermögensverteilung unter Liberalen sehr umstritten war, kann nicht verwundern, traf diese doch den moralischen und funktionalen Kern der Marktordnung. Moralisch insofern, als unterschiedliche Leistungen sich in unterschiedlichen Einkommen widerspiegeln müssen, eine Forderung der Leistungsgerechtigkeit. Funktional läuft die Forderung nach egalitärer Einkommens- und Vermögensverteilung der Marktwirtschaft insofern zuwider, als die Aussicht auf unterschiedliche „Belohnung“ durch den Markt der Motor für weitere Wachstums- und Wohlstandssteigerungen ist. Allerdings dürfte im ordoliberalen Lager Einigkeit darüber bestanden haben, dass die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums so strukturiert sein muss, „dass die unterste Einkommensstufe noch ein menschenwürdiges Dasein erlaubt.“[123]

Die Folgen der Fremdvorsorge

Freiheit und Eigenvorsorge als die normativen Leitlinien liberaler Sozialpolitik bestimmen die Kritik an den rentenpolitischen Konzepten wie sie im Sozialplan der SPD, dem Schreiber – Plan, den CDU – und SPD – Entwürfen vorgestellt werden. Die liberale Kritik konzentriert sich auf die Fremdhilfe bzw. Fremdvorsorge und die darin zum Ausdruck kommende Rolle des Staates. Die hinter den Konzepten stehende Form des Sozialstaates, der in bewusster polemischer Zuspitzung auch schon mal als „Versorgungsstaat“ etikettiert wird, erscheint in liberaler Perspektive

---

[121] Rüstow (1949), 152

[122] Eucken (1975)

[123] Maier (1950), 27; Rüstow (1956), 12

in einer Linie mit dem totalitären Wohlfahrtsstaat, an dessen Ende Planwirtschaft und Arbeitszwang stehen.[124] Zwar verdankt sich diese Polemik dem gesellschaftlichen Klima des Kalten Krieges, mit dessen Semantik man innenpolitisches Terrain erobern und alternative sozialpolitische Ansätze desavouieren wollte. Dennoch wandte sich das liberale Lager jenseits einer aggressiven Ausdrucksweise aus grundsätzlichen Erwägungen gegen Staatsversorgungssysteme, wie sie nach liberaler Diktion in Großbritannien und Skandinavien anzutreffen sind. Denn eine staatlich organisierte Sicherung zielt auf die Ersparnisse bzw. den „Ertrag der Anstrengungen der anderen". Der Staat kann aber „nicht mehr geben, als er anderen durch Steuern oder Zwangsbeiträge anderer Art"[125] nimmt. Einer Umverteilung jenseits des Marktgeschehens steht der Liberalismus skeptisch gegenüber, weil sie einen Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte der Einkommensverwendung darstellt, die mit der liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nur schwer zu vereinbaren ist.

Das System der zwangsweisen Fremdversorgung, wie es im sozialpolitisch aktiven Sozialstaat zum Vorschein kommt, wird aber nicht nur aus normativen und ordnungspolitischen Gründen verworfen, sondern auch aus pädagogischen. Denn einerseits wird die Leistungsbereitschaft derjenigen, die von der Umverteilung negativ betroffen sind, abnehmen. Andererseits wird aber auch der Aufbau von Selbstverantwortung bei den Nutznießern der Umverteilung nicht gelingen. Die Folgen solch veränderter Verhaltensweisen sind aber keineswegs auf die ökonomische und sozialpolitische Sphäre beschränkt, sondern durch sie wird der innere Zusammenhalt der Gesellschaft und das liberale Menschenbild tangiert: „Bürgersinn, freie Leistungen für das Ganze, schöpferische Muße, Freigebigkeit und echte Gemeinschaft"[126] - die notwendigen Verhaltensdispositionen einer freien Gesellschaft - werden erstickt.

Was auf der anthropologischen Ebene zu einer Einschränkung der Leistungsbereitschaft führt, wirkt sich auch auf der institutionellen Ebene aus: Denn durch

---

[124] Vgl. auch den Beitrag von Rüstow (1955), 46

[125] Röpke (1955), 20

[126] Ebd.

die staatliche Fremdvorsorge werden finanzielle Mittel aus dem Bereich der Eigenvorsorge oder freiwilligen Gruppenvorsorge in so starkem Maße absorbiert, dass die Formen des Sparens, der Privatversicherung sowie der genossenschaftlichen Selbsthilfe wenigstens beeinträchtigt, wenn nicht gar unmöglich gemacht werden. Diese aber sind die adäquaten institutionellen Formen der Lebensvorsorge „freier und mündiger Bürger“[127], weil sie „die Freiheit in der Verwendung des Einkommens, Sicherheit und grundsätzliche Unantastbarkeit des Eigentums garantieren“ und „Ausdruck einer bestimmten geistigen und moralischen Haltung,... Teil individueller und selbstverantwortlicher Lebensgestaltung“[128] sind.

Moralisch-anthropologische Gesichtspunkte und ökonomische Interessen gehen an diesem Punkte eine Allianz miteinander ein. Gerade die Versicherungswirtschaft hatte ein gesteigertes Interesse daran, den Zwangs- bzw. Pflichtcharakter der Sozialversicherung weitestgehend einzuschränken, um ausreichenden finanziellen Spielraum für die eigene Produktpalette zu erhalten. Um den Interessenstandpunkt jedoch allgemeinverbindlich präsentieren zu können, wurde auf die Beeinträchtigung der Sparkapitalbildung durch staatliche Zwangsvorsorge verwiesen, wodurch die finanzielle Basis zukünftiger Investitionen und damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze zerstört würde.

Die Begrenzung der Versicherungspflicht

Auch den Liberalen ist klar, dass Formen der freiwilligen Eigenvorsorge das Risiko des Einkommensausfalls im Alter nicht abwenden können. Die ordnungspolitischen Steuerungselemente des Marktes sind dazu allein nicht in der Lage. Bei aller Kritik an einer Beteiligung des Staates an der sozialen Sicherung, sei sie rechtlicher und/oder finanzieller Art, stimmt man im liberalen Lager für eine obligatorische Versicherungslösung gegen das Risiko des Einkommensausfalls im Alter, wenngleich für manchen Liberalen letztlich „kein wesentlicher Unterschied zwischen einem staatlichen Versorgungsapparat und einem sich selbst verwaltenden... Zwangsversicherungsapparat“[129] besteht.

---

[127] Ebd., 22

[128] Willgerodt (1957), 197

[129] Elsholz (1955), 243

Die frühzeitige Festlegung der CDU und das etwas spätere Einschwenken der SPD auf ein Sozialversicherungssystem ließen Vorschläge von liberaler Seite, die auf eine obligatorische Versicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinaus liefen, jedoch die Wahl der Versicherungsgesellschaft der freien Entscheidung des einzelnen überlassen wollten[130], als nicht durchsetzbar erscheinen. Bei aller Skepsis gegenüber einer Monopolinstitution war für die Liberalen die Sozialversicherung insofern noch akzeptabel, als sie durch die Selbstverwaltung den staatlichen Einfluss zurück drängte, durch die individuelle Beitragszahlung den Gedanken der individuellen Vorsorge wach hielt sowie durch die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit realisierte. Deshalb ist sie auch mit dem System der Marktwirtschaft kompatibel. Denn wie die allgemeine Staatsversorgung der Planwirtschaft entspricht, so die auf Elementen der privaten Versicherung aufbauende Sozialversicherung der Marktwirtschaft.[131] Da zugleich nur das an Rentenleistungen ausgezahlt werden kann, was an Beiträgen eingezahlt wurde, wird der sparsamen Mittelverwendung Rechnung getragen und der Staatshaushalt nicht belastet. Sie kann deutlich gegen die Versorgung, die auf der rechtlichen Anerkennung bestimmter Tatbestände gründet, und gegen die Fürsorge, die sich nach der individuellen Bedürftigkeit richtet und ihre Leistungen entsprechend staatlich anerkannter Bedürftigkeitskriterien vergibt, abgegrenzt werden. Der Pflichtcharakter der Rentenversicherung ist für Liberale ein „notwendiges Übel“[132], das wegen des Risikos des Abgleitens in die Altersarmut hingenommen werden muss. Die Pflichtversicherung richtet sich gegen die ‚Leichtfertigen’, die sich bei Bestehen einer lediglich freiwilligen Versicherung nicht versichern würden und dann im Alter doch wieder auf die Fürsorge und damit auf staatliche Leistungen angewiesen wären.[133]

---

[130] So etwa Rüstow (1956) 12f;

[131] Wagnitz (1955), 178

[132] Gassert (1957), 135

[133] So Minister Schäfer auf der Tagung der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V. 1956, in: Tagungsbericht (1956), 76

Die bisherige Rekonstruktion des liberalen Diskurses zur Reform der Rentenversicherung hat grundlegende Fragen des Staatsverständnisses, der sozialen Sicherung, der Eigen- und Fremdvorsorge etc. diskutiert. Dies geschah im ordoliberalen Theoriezusammenhang. Mit der Installierung der sozialen Marktwirtschaft, die allein in der semantischen Verknüpfung von Sozial und Markt das Versprechen von Wettbewerb und sozialem Ausgleich zum Ausdruck brachte, veränderten sich die Verhältnisse. Nun konnte nicht mehr im abstrakten Rahmen ökonomischer Theoriebildung und philosophischer Grundlagendiskussion die Reform der Rentenversicherung angegangen werden. Entscheidend war vielmehr, möglichst viel Liberales in die Rentenversicherung hineinzutragen, zumal die grundlegende liberale Forderung nach Aufhebung der Pflichtversicherung politisch obsolet war. Deshalb mussten der Pflichtversicherung möglichst enge Grenzen gezogen werden.

Eine erste grundsätzliche Grenzziehung bezieht sich auf den mit dem Bismarckschen Sozialversicherungssystem eng verbundenen Staatszuschuss. Wenn schon aus den genannten Gründen eine obligatorische Versicherung gegen das Risiko des Erwerbseinkommensverlustes im Alter einzurichten ist, so sollte der Einfluss des Staates durch den staatlichen Zuschuss nicht noch ausgeweitet werden. Dieser verstößt nach liberaler Lesart nicht nur gegen den Versicherungsgedanken und das ihm inhärente Prinzip der Äquivalenzgerechtigkeit, sondern auch gegen das Prinzip der Eigenvorsorge. Denn durch die steuerliche Mitfinanzierung der Rentenversicherung wird jeder Steuerzahler in die Solidarhaftung einer mit Sonderrechten (eigentlich müsste von Sonderpflichten gesprochen werden) ausgestatteten Gruppe einbezogen. Zudem behindern die Staatszuschüsse, die von der Leistungsseite her Ausfall- und Ersatzzeiten ausgleichen und von der Beitragsseite her die Beiträge zur Rentenversicherung dämpfen sollen, den Anreiz zur Eigenvorsorge und provozieren sogar Beitragsrevolten. Nach liberaler Vorstellung sind sie ein Weg in den Versorgungsstaat, der unbedingt vermieden werden muss.

Aus einer nolens - volens akzeptierten Pflichtversicherung gegen das Risiko des Einkommensverlustes im Alter sind alle Leistungen, die nicht durch die Beiträge gedeckt sind, auszuschließen. Damit werden den Rentenleistungen Grenzen gesetzt. Dies gilt insbesondere für die Ersatzzeiten, für die keine Beiträge von den Versicherten entrichtet wurden. Dies gilt aber auch für die Rentenkrankenversicherung, die entsprechend dem reinen Versicherungsprinzip organisatorisch falsch angebunden ist und zudem die Rentenversicherung in ungerechtfertigter Weise be-

lastet. Deshalb sind Rentner in einer eigenen Krankenversicherung zu versichern und entsprechend dem Prinzip der Eigenvorsorge an den Kosten zu beteiligen.[134] Dies müsste eigentlich auch für die Hinterbliebenenversicherung gelten, aus der Personen finanziert werden, die keine Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt haben.

Um die normative Vorgabe der Eigenvorsorge realisieren zu können, sollen die Renten auf 50 Prozent des Nettoeinkommens beschränkt werden, wobei 2/3 aus der Pflichtversicherung zu zahlen sind und 1/3 „aus einer selbstverantwortlichen Vorsorge oder betrieblichen Altersrente“ gedeckt werden sollen.[135] In jedem Fall ist beim Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung das Lohnabstandsgebot zu beachten, um den Anreiz zur Arbeit und damit zur Eigenvorsorge aufrecht zu erhalten. Korrekterweise dürfte nach dem Äquivalenzprinzip auch eine Rentenerhöhung nicht zulässig sein. Aus liberaler Sicht wird deshalb auch eine dynamisierte Rente zurückgewiesen, von der man eine inflationäre Entwicklung befürchtete. Rentenerhöhungen sind aber auch aus normativ Gründen abzulehnen. Denn durch sie werden zum einen die Sozialrentner gegenüber anderen Gruppen – etwa den Sparern - bevorzugt, die weder einen Inflationsausgleich noch eine Anpassung ihres Sparguthabens bzw. ihrer Versicherungen an die allgemeine Wohlstandentwicklung erhalten. Zum anderen verbietet aber der Versicherungscharakter der Rentenversicherung eine dauernde Erhöhung. Denn wenn eine Versicherung eine Vereinbarung zur Gefahrenabwehr bzw. zum Risikoausgleich ist, dann kann die aus dieser Versicherung resultierende Leistung nicht nach dem Eintritt des Schadenfalles nach oben korrigiert werden.[136]

Eine dritte Grenzziehung betrifft den der Sozialversicherungspflicht unterworfenen Personenkreis. Der Primat der Eigenvorsorge verlangt eine Beschränkung der Versicherungspflicht auf diejenigen, die nicht aus eigener Kraft Vorsorge leisten können. Staatlich verordnete Pflicht zur Mitgliedschaft in der Rentenversicherung

---

[134] Vgl. Der Arbeitgeber 20.9.1954, 697

[135] Schlecht (1956), 271

[136] Vgl. dazu die Stellungnahme von F. Jünke (Pensionskasse Deutscher Eisenbahnen und Straßenbahnen, Köln), in: Das Problem der Rentenreform (1956), 118.

darf nur gegenüber dem Personenkreis angewandt werden, der „dieses Zwangs um (seiner) selbst willen bed(arf).“[137] Diese Beschränkung wendet sich in erster Linie gegen ein System universeller Sicherung, wie sie in den staatlichen Sicherungssystemen besteht, die unter dem Einfuß Beveridges entstanden sind. Sie richtet sich aber auch gegen ein Sozialversicherungssystem, das als kategoriales System alle Arbeitnehmer/-innen unabhängig von ihrer Einkommenssituation in die Rentenversicherung einbindet. Kriterium der Versicherungspflicht soll vielmehr die Bedürftigkeit sein, die Unfähigkeit, Not und Elend im Alter eigenständig abzuwenden. Konkret ausgeschlossen aus der Rentenversicherung als Pflichtversicherung sollen deshalb die Bezieher höherer Erwerbseinkommen, namentlich die höheren Angestellten werden. Deren Option, aus der Sozialversicherungspflicht herausgenommen zu werden, reflektiert sowohl ihr Standesbewusstsein, das sich einer Einordnung in den allgemeinen Status „Arbeitnehmer“ widersetzt, als auch ihre ökonomischen Interessen. Eine Heraufsetzung der Versicherungspflichtgrenze, wie sie von Schreiber und auch in den Gesetzesentwürfen von SPD und CDU gefordert wurde, hätte alternative Anlagemöglichkeiten für höhere Einkommensbezieher eingeschränkt.

Mit der Pflicht zur individuellen Eigenvorsorge ist eine Verpflichtung, ab einer bestimmten Altersgrenze aus dem Arbeitsleben auszuscheiden, aus liberaler Perspektive nicht zu vereinbaren. Nicht das Alter an sich, sondern die mit dem Alter eventuell verbundene Erwerbsunfähigkeit und damit die Unfähigkeit, Beiträge zur eigenen Lebensvorsorge zu erbringen, sind die versicherungsrechtlich relevanten Tatbestände. Ein starres Renteneintrittsalter ist deshalb zugunsten einer flexibleren Lösung aufzugeben. Die Lösungsvarianten zur Realisierung dieser Zielsetzung reichen von einer dem Bismarckschen Invaliditätsgesetz nachempfundenen Kopplung von Invalidität und Alter, was einer faktischen Aufhebung der gesetzlich fest gelegten Altersgrenze gleich käme, bis zu einer Heraufsetzung des Renteneintrittsalters, um Rentenleistungen und damit indirekt auch Rentenbeiträge reduzieren zu können. Diesen restriktiven und auf Leistungsreduzierung angelegten Lösungsansätzen stehen weichere Varianten gegenüber, die dem Beispiel der USA oder Großbritanniens folgend die Möglichkeit eröffnen wollen, über eine festgelegte Altersgrenze

---

[137] Denkschrift (1953 – 1955), 133

hinaus weiterzuarbeiten. Dabei sollen die erzielten Löhne und Gehälter nur begrenzt auf die Rentenleistung angerechnet werden.[138] Anreize zur Weiterarbeit über die Altersgrenze von 65 Jahren hinaus will auch ein Vorschlag schaffen, der „für jedes Jahr der Weiterarbeit ein(en) Zuschlag zur Renten gewähr(en) will."[139]

Für die Liberalen ist es entscheidend, dass durch Gesetze nicht Anreize geschaffen werden, das Prinzip der Eigenvorsorge zu unterlaufen. Auf diesem Hintergrund ist auch ihre Kritik am Sozialversicherungsanpassungsgesetz (SVAG) von 1949 zu verstehen. Durch die Heraufsetzung der Grundbeträge sei der Anreiz zur Frühinvalidität systematisch verstärkt worden.[140] Um diesen Trend zu stoppen, dessen Ursache nicht in den krank machenden Arbeitsbedingungen gesehen wird sondern in der Anreizfunktion des Gesetzes, wird eine doppelte Strategie vorgeschlagen: Positiv plädieren die Liberalen in Übereinstimmung mit CDU und SPD für einen Vorrang der Rehabilitation vor der Rentengewährung.[141] Dies sei schon aus ökonomischen Gründen notwendig, um bei der erwarteten Arbeitsmarkträumung Arbeitskräfte mobilisieren und damit Steuer- und Beitragseinnahmen erhöhen zu können. Negativ soll bei der Invalidität eine Abstufung in Voll- und Teilinvalidität vorgenommen werden, die auch entsprechende Reduzierungen der Rentenleistung nach sich ziehen sollen.

Die vierfache Begrenzung einer sozialversicherungspflichtigen Rentenversicherung, die auf Umverteilung verzichten will, zeigt noch keine einheitlichen Konturen. Das nach strenger Beitragsäquivalenz ausgerichtete Rentenversicherungssystem, das nach liberaler Vorstellung auf Staatszuschüsse verzichtet, kann vor allem geringe Verdienste und daraus folgende niedrige Beiträge sowie unzureichende Versicherungsleistungen nicht ausgleichen. Eine „reine" Handhabung des Versicherungsgedankens und des in ihm eingebauten Prinzips der Leistungsgerechtigkeit, das ökonomisch in Beitragsgerechtigkeit umgesetzt wird, muss vor dem Ziel

---

[138] Mannewitz (1954), 402 - 405

[139] Schlecht (1956), 270

[140] Gassert (1955), 370

[141] So Neumeister in: Das Problem der Rentenreform (1956), 40.

der Vermeidung von Armut im Alter für alle bzw. alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer scheitern.

Einheitsrente für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: ein liberales Rentenversicherungskonzept?

Der Gedanke einer sozialversicherungspflichtigen Rente, die nach den Leitbildern der Eigenvorsorge und der Beschränkung des staatlichen Einflusses aufzubauen ist, greift H.-J. Rüstow, der Bruder von A. Rüstow, auf. Für ihn besteht die Aufgabe des Sozialstaates darin, dafür zu sorgen, „dass jeder vor Not und Elend geschützt ist und ihm (dem Staat, H. Z.) nicht zur Last fällt."[142] Das Ziel einer staatlich fest gelegten Rentenversicherung für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sieht er unter dieser Perspektive in der Vermeidung von Armut im Alter. Darüber hinaus gehende Zielsetzungen wie etwa die der Lebensstandardsicherung, die Rüstow mit dem Begriff der individuellen Lebensgestaltung umschreibt, fallen nicht in die Aufgabenstellung staatlicher Sozialpolitik, sondern sind den individuellen Bürgerinnen und Bürgern zu überlassen: „...Die wichtigste oder sogar 'einzige' Aufgabe einer öffentlichen Sozialversicherung" kann aber nur „die Sicherung derjenigen sein, deren Einkommen für die eigene Versorgung nicht ausreicht..., während man die darüber hinausgehende Vorsorge höherer Einkommensbezieher der privaten Individualversicherung überlassen kann."[143]

Nach Ansicht Rüstows können die in der Diskussion stehenden Entwürfe zur Reform der Rentenversicherung das Ziel der Armutsvermeidung im Alter nicht verwirklichen. Der von Schreiber vorgelegte Plan und der in ihm vorherrschende Gedanke einer Beitragsäquivalenz, der auf jede Form eines sozialen Ausgleichs und auf eine Mitfinanzierung durch Staatszuschüsse verzichtet, kann das Problem der Armutsvermeidung nicht lösen, weil geringe Arbeitsverdienste und unzureichende Versicherungszeiten ungebremst auf die Rentenhöhe durchschlagen. Dies betrifft vor allem Frauen. Aber auch der von der CDU vorgelegte Gesetzesentwurf steht vor dem gleichen Problem, er mildert dies lediglich durch die Anerkennung von Er-

---

[142] Rüstow, in: Das Problem der Rentenreform (1956)., 51; vgl. zum Ganzen auch Ifo - Institut für Wirtschaftsforschung (1956)

[143] Rüstow (1956), 49; ähnlich auch Neumeister, in: Das Problem der Rentenreform (1956), 44

satz- und Ausfallzeiten, muss dafür jedoch Staatszuschüsse zur Rentenversicherung in Kauf nehmen. Der SPD - Entwurf geht das Problem der Altersarmut durch die Einführung von Mindestrenten zwar direkt an, muss zu deren Finanzierung aber einen noch höheren Staatszuschuss in Anspruch nehmen. Alle drei Entwürfe versagen also vor der doppelten Zielsetzung einer sozialen Rentenversicherung, die Armut verhindern, gleichzeitig aber den Staat aus der Mitfinanzierung ausschließen will.

Im Unterschied zu anderen Liberalen, die das Ziel der Armutsbekämpfung der Fürsorge überlassen wollen oder aber auf Wachstumssteigerungen, ununterbrochene Berufsbiographie und entsprechende Lohnsteigerungen setzen und deshalb eine explizite Armutspolitik gerade in den Sozialversicherungssystemen für überflüssig halten, geht Rüstow davon aus, dass der Markt allein nicht solche Zustände schaffen kann, die Armut im Alter von sich aus verhindern. Die Beschränkung der Rentenhöhe für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf den für den Lebensunterhalt notwendigen Mindestbetrag, der durch Beiträge unter Ausschluss von Staatszuschüssen zu finanzieren ist, birgt in sich Umverteilungen von höheren zu niedrigen Einkommen und zugleich den Abschied von der ansonsten geforderten Beitragsäquivalenz. Rüstow nimmt diese Abkehr von der liberalen Position in Kauf, um den Staat aus der Rentenversicherung ausschließen und den Charakter der Eigenvorsorge möglichst rein zum Tragen kommen zu lassen. Das Problem der ausreichenden finanziellen Grundlage der Rentenkasse glaubt er durch eine Umwidmung der Staatszuschüsse in steuerliche Entlastungen sowie des Arbeitgeberanteils zur Rentenversicherung in Lohnerhöhungen lösen zu können. Beides würde die finanziellen Möglichkeiten der Versicherten erhöhen. Im Unterschied zu großen Teilen des liberalen Lagers tritt Rüstow auch für eine Dynamisierung der Renten ein, um ein Absinken unter die Armutsgrenze aufgrund inflationärer Entwicklungen zu verhindern und die Rentner - wenn auch auf der Ebene einer Mindestrente - an der Wohlstandsentwicklung teilnehmen zu lassen.

Rüstows Vorschlag ist die „Arbeitsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“ gefolgt[144], während die „Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer“ sogar noch

---

[144] So in einem Schreiben an die Bundestagsabgeordneten; auszugsweise abgedruckt in: Der Arbeitgeber 5.10.1967

einen Schritt weiter ging und eine solche staatlich festgelegte Einheitsrente in Höhe des doppelten Fürsorgesatzes für alle Staatsbürger forderte[145] und sich damit den skandinavischen und britischen Sicherungssystemen am weitesten annäherte. In den politischen Auseinandersetzungen um die Reform der Rentenversicherung hatten diese Konzepte jedoch keine Chance sich durchzusetzen. Sie blieben Außenseiterpositionen.

2.2.2 *Von der Staatsbürgerversorgung zur Rente nach Mindestlohn: die rentenpolitischen Konzepte der SPD*

Mindesteinkommen – Vollbeschäftigung – einheitliche Sozialversicherung: Optionen sozialdemokratischer Sozialpolitik in der Nachkriegszeit

In einem in der Zeitschrift „Die neue Gesellschaft" publizierten Aufsatz bestimmte der sozialpolitische Theoretiker der SPD Ludwig Preller das Ziel einer sozialistischen Sozialreform als eine „Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse..., die im Bereich der Arbeitswelt und aus ihr heraus entstandenen und immer wieder entstehenden Disproportionalitäten und Missstände zu vermeiden und unmöglich zu machen"[146] sucht. Mit dieser Zielsetzung setzte er sich nach seinen eigenen Worten von konkurrierenden Positionen im bürgerlichen Lager ab, die lediglich eine Reform der sozialen Leistungen anstrebten und/ oder die Sozialpolitik als einen nachgeordneten Politikbereich definierten, der die Aufgabe habe, die „Disproportionalitäten und Missstände" lediglich zu korrigieren und zu lindern. Abgesetzt wird diese Positionsbestimmung auch gegen sozialpolitische Konzepte wie etwa die „Rothenfelser Denkschrift" oder die von Achinger eingeführte Unterscheidung von finaler und kausaler Sozialpolitik, die die sozialpolitischen Leistungen finanzieller wie sachlicher Art nicht nach dem Prinzip der Ursache (kausal), sondern nach der Zielsetzung (final) bestimmen will, letztlich jedoch nur zu einer „Neuordnung der

---

[145] Vgl. Der Arbeitgeber 20.10.1956

[146] Preller (1956), 4

sozialen Hilfe“ gelangt, aber die strukturellen Ursachen, die im sozio - ökonomischen System liegen, unberücksichtigt lässt. Sozialistische Sozialpolitik ziele dagegen darauf, dass die „Hilfe unnötig wird“.

Wie diese sozialistische Sozialpolitik aussehen könne, hatte gegen Ende des2. Weltkrieges eine Gruppe von Sozialdemokraten und Gewerkschaftern im Londoner Exil mit Blick auf die Neuordnung Deutschlands nach der Niederschlagung des Naziregimes in einem fünf Punkte umfassenden Sozialprogramm erklärt:

- Das Recht auf Arbeit ist durch eine auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik zu verwirklichen.
- Die Beseitigung von Not ist durch ein garantiertes Mindesteinkommen und durch einen umfassenden Gesundheitsdienst, der die Gesundheit des arbeitenden Menschen und seine Erwerbsfähigkeit sichert, herzustellen.
- Finanziert werden sollen die sozialpolitischen Aufgaben durch Beiträge aller Erwerbstätigen, vornehmlich jedoch durch Steuern.
- Alle Träger von Sozialversicherungen, Versorgungsleistungen und Krankenkassen sind in einer einheitlichen Organisation einzugliedern.
- Diese soll als Ergänzung zur betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung durch Selbstverwaltung der Versicherten die gesellschaftliche Demokratisierung fördern.

Diese sehr knappen und nicht sehr präzise formulierten sozialpolitischen Programmpunkte knüpfen zu einem an Diskussionen innerhalb der sozialdemokratischen und freigewerkschaftlichen Arbeiterbewegung der Weimarer Zeit an, in denen erfolglos die Umwandlung der durch Inflation stark „gebeutelten“ Rentenversicherung in eine beitragsfreie, über Steuern finanzierte Staatsbürgerversorgung sowie die „Verschmelzung der für Arbeiter und Angestellte getrennten Versicherungszweige"[147] gefordert worden waren. Ein weiterer Bezugspunkt war der von Beveridge entwickelte und im „National Insurance Act“ von 1946 zumindest teilweise umgesetzte Plan einer einheitlichen Sozialversicherung in England. Vor allem die Fokussierung einer auf Vollbeschäftigung angelegten Wirtschaftspolitik, die einheitliche Organisation der Sozialversicherung sowie umfassender Gesund-

---

[147] Hockerts (1983). 304

heitsdienst und Mindesteinkommensgarantie sind Übernahmen der englischen Sozialpolitik nach dem Kriege.

Auf dem Düsseldorfer Parteitag 1948 und in dem von ihm angenommene „Seesener Programm“ bewegte sich die Sozialdemokratische Partei noch ganz auf dieser Linie und präzisierte die sozialpolitischen Forderungen dahingehend, dass angesichts der hohen Arbeitslosigkeit unverschuldet Erwerbslose einen Anspruch auf ein ausreichendes Mindesteinkommen erhalten sollten, bis eine sozialistische Planwirtschaft eine allgemeine Staatsbürgerversorgung ermöglicht. Außerdem sollte ein umfassender öffentlicher Gesundheitsschutz eingeführt werden.

Nicht die „allgemeine Staatsbürgerversorgung“ und ein ausreichendes Mindesteinkommen als Übergangslösung für Arbeitslose, wobei nicht präzisiert wurde, wie hoch dieses Einkommen sein sollte bzw. nach welchen Kriterien es zu gestalten sei, waren zu diesem Zeitpunkt innerhalb des sozialdemokratischen Lagers umstritten, wohl aber die Einheitsversicherung. Ablesbar ist dies am Schicksal des Entwurfes für ein gesamtdeutsches Sozialversicherungsgesetz des Alliierten Kontrollrates aus dem Jahre 1946 und der Versicherungsanstalt Berlin (VAB), die nach Beschluss des Berliner Magistrates am 1. Juli 1945 die bestehenden Träger der Sozialversicherungen ablöste und alle Erwerbstätigen einschließlich der Angestellten mit höherem Einkommen, Beamte und Arbeitgeber mit weniger als 6 Beschäftigten einschloss. Der Kontrollratsentwurf, der aufgrund der sich verschärfenden Konflikte zwischen den Alliierten ab 1948 aufgegeben wurde, scheiterte auch am gewerkschaftlichen Widerstand in der britischen Besatzungszone. Die Gewerkschaften wehrten sich vor allem gegen die Angleichung von Arbeiter- und Angestelltenrenten auf dem niedrigeren Niveau der Arbeiterrenten inklusive der für diesen Bereich schlechteren Regelungen der Witwenrente und Invaliditätsbestimmungen. Außerdem befürchteten sie wohl zu Recht, dass die für Gewerkschaften und SPD gleichermaßen gültigen Leitvorstellungen einer Reform des Sozialversicherungsrechts – Einheitsversicherung, ausreichendes Mindesteinkommen - durch eine Schlechterstellung auf der materiellen Ebene diskreditiert worden wären.[148] Auch die vom späteren sozialpolitischen Sprecher der SPD Ernst Schellenberg geführte Versiche-

---

[83] Von englischer Seite waren mit diesem Entwurf auch Einsparungsabsichten verbunden gewesen, was die schlechtere materielle Ausstattung des Entwurfes erklärt.

rungsanstalt Berlin (VAB) scheiterte nicht nur am Widerstand bürgerlicher Kreise, den Angriffen der „Notvereinigungen der Zwangsversicherten", in denen sich Selbständige und höhere Angestellte zusammen mit Krankenkassen und Ärzten zusammengeschlossen hatten, sowie dem Anpassungsdruck an das nie außer Kraft gesetzte gegliederte Sozialversicherungssystem Westdeutschlands, sondern auch an der viel zu geringen Unterstützung und Opposition, die diesem den sozialdemokratisch – gewerkschaftlichen Vorstellungen weitgehend entsprechenden System aus den eigenen Reihen entgegengebracht wurde.[149]

Grundrente für alle plus leistungsbezogene Zusatzrente: Leitbild der „Grundlagen des Sozialplanes"

Die in den bisherigen Ausführungen zur sozialistischen Sozialpolitik zu Tage getretenen Leitlinien der Universalität – soziale Leistungen für alle Bürgerinnen und Bürger als Staatsaufgabe -, der Mindestsicherung und der Vereinheitlichung der Sozialversicherungszweige schlugen sich auch in den innerparteilichen Debatten um die Neuordnung der Rentenversicherung nieder, wie sie bis zum Beschluss des sozialpolitischen Ausschusses der SPD am 15. September 1952 getroffen wurde. Allerdings wurden hier schon Differenzierungen gegenüber der bisherigen Position sichtbar. So wird die Forderung nach einer Einheitsversicherung und einer Staatsbürgerversorgung nicht mehr in der Deutlichkeit erhoben wie in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Diese Position wird deutlich abgeschwächt. Die „Grundlagen des Sozialplans", formuliert für den Bundestagswahlkampf 1953, sprechen sich – die Terminologie des politischen Gegners aufgreifend – gegen „Eintopfversorgung" und „bürokratische Staatsversorgung"[150] aus. Entsprechend dem grundlegenden programmatischen Charakter des Papiers wurden die Vorschläge zur sozialen Sicherung nicht detailliert ausgearbeitet; sie trugen vielmehr deutliche Züge eines

---

[84] Vgl. Wissel (1947), 36. Der sozialdemokratische Arbeitsminister der Weimarer Zeit Wissel hatte sich zwar für eine Zusammenlegung von Invaliditäts- und Angestelltenversicherung ausgesprochen, eine einheitliche Organisation aller Versicherungszweige nach Berliner Vorbild aber ebenso abgelehnt wie eine Staatsbürgerversorgung anstelle einer Versicherung.

[150] Die Grundlagen des sozialen Gesamtplans der SPD (1952), 7; siehe auch die Rede Prellers auf dem Parteitag der SPD in Dortmund am 26. Sept. 1952, in: Ebd. 10f.

Programmentwurfes. Für die Alterssicherung war der Universalisierungsgrundsatz beibehalten worden: Jeder Alte und dauernd Erwerbsunfähige hat einen Rechtsanspruch auf ein Grundrente, die aus Steuermitteln zu finanzieren ist. Zusätzlich soll als Eigenleistung eine Zusatzrente hinzukommen, „die durch Beitragszahlung und Sozialabgaben“[151] der Unternehmen (Arbeitgeberbeiträge) aufzubringen ist. Dieses an der schwedischen Rentenversicherung ausgerichtete System blieb aber hinsichtlich der Relation von Grund- und Zusatzrente ebenso unklar wie in analoger Weise hinsichtlich des Verhältnisses von Steuer- und Beitragsfinanzierung. Offensichtlich sollte jedoch die steuerfinanzierte Grundrente den größten Teil der Gesamtrente ausmachen, während dem beitragsfinanzierten Zusatzrententeil lediglich die „sozialpädagogische Aufgabe... sich als Persönlichkeit zu entwickeln“[152] zu kam. Einige Jahre später werden sich die Relationen zwischen Grund- und Zusatzrente genau in ihr Gegenteil verkehrt haben. Die Steuerfinanzierung der Grundsicherung war ein umverteilendes sozialpolitisches Element, das die SPD auch im Zusammenhang mit den Kriegsfolgelasten gefordert hatte, während der sich in der Grundrente offenbarende Gleichheitsgrundsatz auch in den Vorschlägen zur Kindergeldregelung niederschlug, die ein einheitliches Kindergeld verlangte[153] statt der von der CDU und ihrem Familienminister Würmeling in die Diskussion gebrachten Kinderfreibeträge im Steuerrecht.

Da offensichtlich eine feste Altersgrenze vorausgesetzt wird, ist die Frage der Höhe der Invaliditätsrente von zentraler Bedeutung. Der Grundlagenplan schlägt einen Ausgleich für die wegen des früheren Ausscheidens aus dem Arbeitsleben fehlenden Beitragsjahre. Doch wird nicht deutlich, ob bei Ausscheiden aus dem Arbeitsleben vor Erreichen der Altersgrenze die Invalidenrente genauso hoch sein soll wie die Altersrente oder ob mit gewissen Abschlägen zu rechnen ist. Für den Fall der Teilerwerbsunfähigkeit sieht der SPD – Vorschlag eine Teilrente entsprechend dem Grad der Erwerbsunfähigkeit vor. Hatte schon die Aufsplitterung der Gesamtrente in eine Grund- und eine Beitragsrente ein Element der Leistungsge-

---

[151] Die Grundlagen des sozialen Gesamtplanes der SPD (1952), 5

[152] Auerbach (1951), 28

[153] L. Preller (1950), 10

rechtigkeit impliziert, so kommt dieser Aspekt auch in der Witwen- und Waisenrente zum Ausdruck, die in der Höhe sich nach dem Rentenanspruch richten soll, den der Verstorbene erworben hat. Vorausgesetzt ist das Modell der männlichen Ernährerfamilie, denn „die Norm (ist, H.Z.) der verheiratete Arbeitnehmer", dessen „Frau nicht genötigt sein soll, mitzuarbeiten"[154]. An diesem Punkte scheint es einen gesamtgesellschaftlichen Konsens zu geben, denn bis auf ganz wenige Ausnahmen wird das Problem einer eigenständigen Alterssicherung der Frau weder in Parteien noch in Gewerkschaften oder anderen Verbänden und Organisationen überhaupt als Problem wahrgenommen, geschweige denn, dass dafür Lösungen unterbreitet worden wären. Auch die Universalisierung des Rentenbezugs, die Ausweitung des Rentenanspruchs auf alle „Alten" kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass nur an alle „männlichen Erwerbstätigen" gedacht war.

Um einen Ausgleich für die steigenden Lebenshaltungskosten infolge der Inflationsentwicklung zu gewährleisten und ein Nachhinken der Renten hinter den steigenden Löhnen zu verhindern, fordert der Grundlagenplan, die Renten entsprechend dem wirtschaftlichen Wachstum steigen zu lassen. Diese Forderung, die in der späteren Diskussion um die 57er Rentenreform mit den Begriffen „Lohnwertrente", „Produktivitätsrente" bzw. „dynamische Rente" geführt wurde, greift von der Intention her Forderungen auf, die seit 1942 auf der internationalen Ebene erhoben[155] und in einigen Ländern nach dem 2. Weltkrieg verwirklicht worden waren.

Den Grundlagen des SPD – Sozialplanes sieht man seine Funktion, Wahlkampfpapier zu sein, an. In sehr allgemeiner Art bewegt er sich auf der Ebene grundsätzlicher Auseinandersetzungen und nicht sozial- oder rentenpolitischer Details. Er ist auch keineswegs nur sozialpolitisch motiviert im Sinne der Bekämpfung von Notlagen, sondern hat auch finanzpolitische, ökonomische und sogar außenpolitische Facetten. Damit konnte sich die Partei als Gegenspielerin zur Regierung

---

[154] Preller (1950), 19

[155] So vom Internationalen Arbeitsamt und auf der Internationalen Arbeitskonferenz von Philadelphia 1944. Die Konferenz von Philadelphia hatte eine Anpassung der Dauerrenten an eine wesentliche Veränderung der Lohnhöhe in früheren Berufen des Versicherten gefordert (vgl. Empfehlung Nr. 67, Art. 22, Nr. 11)

profilieren, zumal diese auf dem Feld der Sozialpolitik zum gleichen Zeitpunkt nichts Substantielles vorweisen konnte. Unter finanzpolitischen Gesichtspunkten sollte die Steigerung der sozialpolitischen Leistungen eine Entlastung der öffentlichen Fürsorge erbringen. Ökonomisch sollte die mit der Reform der Rentenversicherung verbundene Kaufkraftsteigerung die Wirtschaft auf Wachstumskurs halten, was wiederum die Möglichkeit zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und Lohnerhöhungen eröffnet hätte. Ganz im Sinne einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik sollte durch Steigerung der Massenkaufkraft in Form von sozialpolitischen Leistungsverbesserungen das Charakteristikum einer sozialdemokratischen Politik, nämlich die Gleichberechtigung von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik signalisiert werden. Außenpolitisch erhielt die Sozialpolitik auch in der Variante der SPD eine Funktion im Kalten Krieg oder, wie dies Preller auf dem Dortmunder Parteitag 1952 ausdrückte: „...Im Kalten Krieg entscheiden die Bataillone der besseren Sozialleistungen.“[156] Auf dieser Motivebene bestand zwischen Regierung und Opposition keine Differenz, wenngleich die häufige Betonung dieses Aspektes bei SPD und Gewerkschaften ins Auge fällt.

Mit der Abwendung vom Konzept der Staatsbürgerversorgung und der Hinwendung zu einem Rentenkonzept, bestehend aus einer steuerfinanzierten Grund- und einer beitragsfinanzierten Steigerungsrente, hatte die SPD einen Wandel vollzogen, der auch als Reaktion auf die massive Kritik des politischen Gegners[157] und der ihm nahestehenden Kreise gewertet werden muss. Etikettierungen wie „Kollektivismus“ und „zentralistischer Bürokratismus“ hatten die SPD in die Nähe der DDR – Planwirtschaft gerückt und drohten im Klima des Kalten Krieges wahlentscheidend zu wirken. Hinzu kam, dass der Gedanke der Staatsbürgerversorgung auch mit der Zusammenlegung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung verbunden wurde und Leistungen auf dem niedrigeren Niveau der Arbeiterversicherung signalisierte. Diese Vereinheitlichung fand jedoch gerade bei den Angestellten keinen großen Rückhalt, was der DGB, der diese Forderung ebenfalls vertrat, schmerzlich zur Kenntnis nehmen musste, als er bei den 1953 durchgeführten Wah-

---

[156] Preller (1950), 14

[157] Schon 1946 hatte Adenauer sich für die Beibehaltung der bestehenden Sozialversicherung ausgesprochen. Hockerts (1983), 310

len zur Vertreterversammlung der Angestelltenversicherung abgeschlagen hinter der Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG) und sogar noch überholt vom Deutschen Handels- und Industrieangestellten – Verband auf den dritten Platz verbannt wurde. Angesichts des geringen Rückhaltes der Idee einer Einheitsversicherung bei einem Teil der von solchen Plänen Betroffenen wundert es nicht, dass auch die SPD die Forderung nach Zusammenlegung der Versicherungsanstalten nicht mehr erhob und im gleichen Jahr dem Aufbau einer eigenständigen Sozialversicherungsorganisation für Angestellte zustimmte.

Dieser sich in der organisatorischen Frage abzeichnende Stimmungswandel kommt auch in anderen Fragen der Gestaltung der Sozialversicherung zum Ausdruck. Auf der normativen Ebene hatte das Konzept der Staatsbürgerversorgung mit den Elementen der Universalisierung und der Mindestsicherung, das sich zwar vornehmlich auf die Arbeitslosen bezog, jedoch auf die Rentenversicherung übertragbar war, auf die Realisierung des Prinzips der Bedarfsgerechtigkeit abgezielt und diese Aufgabe, wie der Terminus „Staatsbürgerversorgung“ auch sprachlich festlegte, zur zentralen Aufgabe des Staates erklärt. Mit der Forderung nach einer Gesamtrente bestehend aus steuerfinanziertem Grundbetrag und beitragsfinanziertem Steigerungsbetrag Anfang der 50er Jahre, wurde dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit Raum gegeben. Zwar sollte das Verhältnis von Grund- und Steigerungsbetrag noch so gestaltet werden, dass die steuerfinanzierte Grundsicherung den weitaus größten Teil der Gesamtrente ausmachte, der gegenüber der beitragsfinanzierte Steigerungsbetrag relativ unerheblich ausfiel. Doch schon 1955 war auch bei den sozialpolitischen Experten der SPD das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit so weit verinnerlicht, dass die steuerfinanzierte Basisrente nur noch „fast die Höhe des Fürsorgerichtsatzes erreichen“[158] sollte. Damit war aber zugleich das Ziel einer armutsvermeidenden Rentenpolitik auch von der SPD tendenziell aufgegeben. Die für das deutsche System sozialer Sicherung typische Trennung in Sozialversicherungspolitik für Arbeitnehmer und Armutspolitik, die der Sozialhilfe vorbehalten bleibt, erfuhr auch durch die Sozialdemokratie einen deutlichen Legitimationsschub.

---

[158] Auerbach (1955), 35

Mit der Forderung nach einer alle Bürgerinnen und Bürger umfassenden Staatsbürgerversorgung, die aus Steuern finanziert das Existenzminimum sichern sollte, hatte die SPD auch eine Umverteilung zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungsschichten verbunden. Mit dem Vordringen des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit, dessen finanzielle Grundlage die individuelle Beitragszahlung sein sollte, die wiederum in einem bestimmten Verhältnis zum Lohn/ Gehalt steht und damit die Arbeitsmarktposition widerspiegelt, wird im Bereich der Rentenversicherung die interpersonelle Umverteilung zwar nicht völlig aufgegeben, jedoch deutlich nach hinten verschoben. Und je mehr die Steigerungsbeträge den dominanten Teil der Gesamtrente ausmachen, desto schwächer wird diese Umverteilung.

Zu Recht hatte die SPD mit Verweis auf das Umlageverfahren, das sie als einen ersten Schritt zu einer Volksversorgung nach dem Vorbild Schwedens und Englands ansah[159], darauf aufmerksam machen können, dass die in der sozialpolitischen Diskussion gebräuchliche Unterscheidung zwischen Versorgung, Versicherung und Fürsorge unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten belanglos ist. Dies galt umso mehr, als nachgewiesen werden konnte, dass durch den Einzug von steuerfinanzierten Versorgungselementen der reine Versicherungscharakter eh schon durchlöchert war. Indem sich die SPD im Grundlagenplan aber für eine aus Grund- und Steigerungsbetrag zusammengesetzte Gesamtrente aussprach, stieß sie das Tor für die schon begonnene Diskussion um Unterscheidungskriterien von Versicherung, Versorgung und Fürsorge noch weiter auf. Damit wurde aber auch der aus der privaten Versicherung stammende Begriff der Äquivalenzgerechtigkeit von Betrag und Leistung weiter befördert und der Universalisierungsgrundsatz einer Mindestrente für alle, also auch für diejenigen ohne eigenes Einkommen, eingeschränkt. Daran änderte auch die vielfach beschworene Aussage, dass „die Auseinandersetzung um Versicherung, Versorgung und Fürsorge durch einen umfassenden Sozialplan aus den Angeln gehoben werden soll“[160] nichts.

Nicht erst 1955, sondern schon mit der Abfassung und Verabschiedung der Grundlagen eines Sozialplanes im Jahre 1952 hatte sich die SPD von dem Konzept einer exklusiven Basisrente á la Beveridge oder Schwedens verabschiedet. Arbeits-

---

[159] Preller (1950), 13

[160] Ebd., 13

verdienst und Dauer der Beitragszahlung sollten neben Mehrausgaben infolge von gesundheitlichen Beeinträchtigungen ebenso Kriterien für die Aufstockung der Basisrente sein wie die besondere Berufsgefährdung (z. B. im Bergbau) und „verschüttete Lebenserwartungen (bei kurzfristiger Invalidität)“[161]. Auch hier ist – wie bei dem gesamten Grundlagenplan - ein Mix aus Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit vorherrschend. Damit war die SPD auf die aus der Bismarckzeit stammende Grundstruktur der Rentenversicherung – Basisrente finanziert aus öffentlichen Haushaltsmitteln und Steigerungsbetrag nach zuvor entrichteten Beiträgen – eingeschwenkt. Analog dazu griff sie auch in der Frage der Sonderbehandlung der Bergarbeiter auf die im Reichsknappschaftsgesetzt von 1923 eingeführte „Alterspension für Bergleute“[162] wegen der mit diesem Beruf verbundenen Arbeitsbelastung und Gesundheitsgefährdung zurück.

Die Abwendung von der allgemeinen Staatsbürgerversorgung und die stärkere Betonung der Leistungsgerechtigkeit wurde auch vom DGB vertreten, der sich im Rahmen der Diskussion über den „Entwurf eines Gesetzes über die Änderung und Ergänzung fürsorglicher Bestimmungen“ im Jahre 1951, das vom Bundesinnenministerium vorgelegt worden war, der Meinung von Arbeitsminister Storch angeschlossen hatte. Der Gesetzentwurf hatte zum Ziel, unter Zugrundelegung der Anrechnung aller Einkünfte den Hilfebedürftigen einen Mehrbedarf zuzugestehen, die über 70 Jahre alt waren oder deren Erwerbsfähigkeit um mindestens 66 2/3 Prozent gemindert war. Gegen die auch vom Bundesfinanzminister vorgeschlagene Regelung einer vollen Anrechnung aller Einkünfte hatte sich Storch für die Herausnahme eines angemessenen Prozentsatzes der Sozialrente aus der Anrechnungspflicht ausgesprochen, weil diese Gruppe der Rentenbezieher durch eigene Sozialversicherungsbeiträge für ihr Alter vorgesorgt habe. Sie müsse besser gestellt werden als diejenigen, „die nie versicherungspflichtig waren und auch sonst keine Anstrengungen für ihre Altersversorgung gemacht“[163] hätten.

---

[161] Ebd., 23

[162] Wangler (1998), 84

[163] Heisig (1994), 156f

Dass der Gedanke einer universellen Staatsbürgerversorgung trotz der anfänglichen Unterstützung von SPD, Gewerkschaften und auch Christlich – Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) nach 1945 kaum echte Realisierungschancen hatte, kann auch daran abgelesen werden, wie der Lastenausgleich geregelt wurde bzw. welche Gestalt das Sozialversicherungsanpassungsgesetz (SVAG) von 1949 annahm. Beiden sozialpolitischen Maßnahmen lag der Gedanke eines Ausgleichs nach zuvor erbrachten Leistungen (Beiträgen) bzw. der erlittenen Schadenshöhe zugrunde. Wenn beide Gesetze auch zu einer Entlastung der Fürsorgebeträge führten und indirekt Armut bekämpften, so war die dadurch eingeschlagene politische Leitlinie nicht von dem Gedanken der Bedarfsgerechtigkeit, sondern von dem aus dem privaten Versicherungsrecht stammenden Prinzip der Äquivalenzgerechtigkeit geprägt. Dies wurde in indirekter Weise noch einmal 1951 bestätigt. Mit dem Rentenzulagengesetz vom 10. August 1951 hatte der Bund versucht, den durch Wegfall der Subventionen für Grundnahrungsmittel entstandenen Lebenshaltungskostenanstieg auszugleichen. Die Teuerungszulage galt, sofern bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten wurden, für Empfänger von Leistungen der Invaliden- und Angestelltenversicherung, der Arbeitslosenfürsorge, von Ausgleichsrenten und Krankenhilfe und wurde aus Bundesmitteln finanziert. Damit erhielten Personengruppen, die Versorgungs- und Versicherungsansprüche geltend machen konnten, einen Ausgleich, womit – eingeschränkt – wieder das Prinzip der Äquivalenzgerechtigkeit bestätigt wurde, während die Fürsorgeempfänger leer ausgingen, was die im Vergleich zur Leistungsgerechtigkeit geringere Bedeutung des Prinzips der Bedarfsgerechtigkeit signalisierte.

Hatte sich bei der Regelung des Lastenausgleichs die CDU mit dem quotalen Prinzip, das eine Entschädigung auf der Grundlage individuell erlittenen Schadens vorsah, gegen die SPD, die den Lastenausgleich zur Änderung von überkommenen Eigentumsstrukturen“[164] nutzen wollte, noch durchgesetzt, so wurde sowohl das Sozialversicherungsanpassungsgesetz (SVAG) als auch das Rentenzulagengesetz mit den Stimmen der SPD verabschiedet. Wie weit sich die SPD von ihren ursprünglichen Überlegungen einer Staatsbürgerversorgung mit Mindestsicherung verabschiedet und sich auf die Position einer Versicherungsrente nach Beitragszah-

---

[164] Ebd., 148

lungen zu bewegt hatte, wird auch an der Kritik Schellenbergs am Vorschlag des Münchener IfO – Instituts von einer Mindestsicherung für alle, die aus Steuermitteln finanziert werden sollte, deutlich. Er wies diesen Vorschlag mit dem Hinweis zurück, dass er einer Enteignung gleichkäme, „nämlich einer Enteignung derjenigen, die seit Beginn ihres Arbeitslebens Beiträge in Relation zu ihrem Einkommen geleistet haben“[165]. Gleichzeitig lehnte Auerbach das holländische Modell einer Einheitsrente, die durch nach Einkommen gestaffelten Beiträgen finanziert wird, deshalb ab, „weil diejenigen, die bei uns nach dem Einkommen gestaffelte Leistungen erhalten und erhalten wollen“[166], bestraft würden. Politisch umgesetzt wurde damit die Stimmung in der Bevölkerung, die sich mit überwältigender Mehrheit nicht nur für die laufende Anpassung der Renten an die Arbeitsverdienste, sondern auch für eine nach Prozenten des Arbeitsverdiensten beitragsgerechte Renten ausgesprochen hatte.[167]

Die Dominanz der Leistungsgerechtigkeit

Das Jahr 1955 kann in gewisser Weise als das Jahr des vollendeten Wandels in der SPD angesehen werden, als führende Funktionsträger – u.a. Ollenhauer – die Zeit für reif hielten, die SPD – Politik stärker auf den innenpolitischen Bereich zu konzentrieren. Nato – Beitritt und Remilitarisierung, die die SPD auch mit den Mitteln der außerparlamentarischen Opposition nicht hatte verhindern können, verbunden mit dem wirtschaftlichen Aufschwung, der der Regierung zugeschrieben wurde, die Erfolglosigkeit einer Politik des „abstrakten Postulat(s) der nationalen Einheit“[168], die sich bei den Bundestagswahlen 1953 in einem überwältigenden Sieg der CDU (45,2 % gegenüber 28 % der SPD) niedergeschlagen hatten, dürfen als die Gründe für die innenpolitische Konzentration angesehen werden. Äußeres Kennzeichen

---

[165] Schellenberg, in: Das Problem der Rentenreform (1956), 101

[166] Ebd., 111

[167] So lautete das Ergebnis einer Meinungsumfrage des Emnid – Instituts für Meinungsforschung: „Die Einstellung der Öffentlichkeit zu Problemen der Rentenreform, in: Soziale Sicherheit 5 (1956), 353 – 355, 354f

[168] Lehnert (1983), 180

dieses Wandels war der 2-tägige Kongress am 14./ 15. Januar 1956 in Köln, der unter dem Titel „Die Neuordnung Deutschlands“ stand. Eines der Leitthemen dieses Kongresses war die Sozialreform, die Adenauer schon bei seiner Regierungserklärung 1953 zum innenpolitischen Thema Nr. 1 erklärt hatte, das jedoch wegen der Entscheidungsunfähigkeit im Arbeitsministerium und wegen grundsätzlicher Spannungen im Regierungslager auf der Stelle trat. Das Thema „Sozialreform“ war aber nicht nur wegen der bisherigen Untätigkeit der Regierung gut gewählt, sondern auch deshalb, weil in diesem Jahr davon ausgegangen werden konnte, dass die Bundesregierung eine grundlegende soziale Neuordnung anstrebte. Auf diesem Gebiet konnte die SPD aufgrund der Vorarbeiten, die für den Grundlagenplan geleistet worden waren, nicht nur ihre größere Kompetenz beweisen. Sie konnte sich gleichzeitig als Partei der „sozialen Gerechtigkeit“ profilieren. Gegen Ende des Jahres 1955 zeichnete sich jedoch ab, dass eine grundlegende Sozialreform nicht zustande kommen würde, sondern die Regierung auf eine Reform des Sozialleistungsrechts, genauer der gesetzlichen Rentenversicherung, zusteuern würde.

Der Kölner Kongress wie der 6 Monate später im Parlament eingebrachte Gesetzesentwurf zur Neuregelung der Rentenversicherung verabschiedeten sich endgültig von dem Konzept der Staatsbürgerversorgung. Sie wichen aber auch von der durch den Grundlagenplan vorgezeichneten Linie einer Kombination von Grundsicherung und Beitragsgerechtigkeit ab. Die Staatsbürgerversorgung wurde von zwei Ansätzen her aufgehoben: Erstens sprach sich die SPD für die Beibehaltung des klassischen Systems sozialer Sicherung und seiner Aufteilung in Versicherung, Versorgung und Fürsorge aus.[169] Zweitens wurde die Rentenversicherung als eine „genossenschaftliche Bürgengemeinschaft“[170], als „genossenschaftliche Selbsthilfe“[171] definiert. Dies war keinesfalls nur eine semantische Veränderung, sondern signalisierte auch ein anderes Konzept. Der Begriff knüpfte an die genossenschaftlichen Selbsthilfeeinrichtungen der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts an und

---

[169] So u.a. auch die Stellungnahme der sozialen Studienkommission beim DGB zur Neuordnung der sozialen Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 1956, 34 -38

[170] Jenoch (1956), 2 - 6

[171] Auerbach (1955a), 257 – 262, 259

stellte sich damit in einen anderen Traditionszusammenhang als die Idee der Staatsbürgerversorgung, die in der Partei wie in den Gewerkschaften niemals unumstritten gewesen war. Zugleich konnten damit auf der sprachlichen Ebene die Eingriffe abgewehrt werden, die gegen das Fehlen von Eigenversorgungselementen in der Staatsbürgerversorgung vorgetragen worden waren. Wichtig war, dass die Rentenversicherung auch „begrifflich und gedanklich ‚Versicherung' (sein sollte, H. Z.), wenn auch besonderer Art, eine dem modernen Denken angepasste und von privatrechtlichen Bestandteilen befreite Versicherung."[172] Das Besondere der Rentenversicherung als Sozialversicherung in Absetzung von der Privatversicherung sollte durch eine alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer umfassende Versicherungspflicht, durch einen sozialen Ausgleich innerhalb der begrenzten Versichertengemeinschaft sowie durch einen gesamtgesellschaftlichen Ausgleich, der durch Staatszuschüsse zu finanzieren sei, sichergestellt werden.

In Bezug auf das Leistungsrecht in der Rentenversicherung hatte sich die SPD deutlich zu einer leistungsbezogenen Rente hin bewegt. Die ursprünglich einmal geforderte einheitliche Mindestrente war nun nicht mehr beitragsgerecht, sie wäre zu niedrig anzusetzen gewesen, weil sie aus Gründen des Arbeitsanreizes grundsätzlich unter dem Lohn des untersten ungelernten Arbeiters liegen müsste. Außerdem wären notwendigerweise mit einer universellen Mindestrente zusätzliche individuelle Sicherungen vorausgesetzt worden, die aber gerade bei niedrigen Einkommensbeziehern nicht vorausgesetzt werden könnten.[173] Die sich in der SPD inzwischen durchgesetzte Position – und an diesem Punkte bestand Einigkeit mit dem sozialreformerischen Flügel der Regierung – wollte eine „innere Beziehung zwischen den gewährleistenden Leistungen und den früher eingezahlten Beiträgen"[174], „ eine möglichst gerechte Gegenleistung für die gezahlten Beiträge"[175]

---

[172] Kölner Kongress der SPD vom 14.1.1956, 11

[173] Ebd.,

[174] Schellenberg am 4.5.1956 im Deutschen Bundestag, in: Schellenberg, Bundestagsreden, 35

[175] Ders. am 21.5.1954 im Deutschen Bundestag, in: Ebd., 14

Vom Grundbetrag, der eine Sicherung des Existenzminimums zur „Abschirmung gegen Not“[176] darstellen und einen sozialen Ausgleich innerhalb der gesamten Gesellschaft durch die Finanzierung über den Bundeshaushalt darstellen sollte, war nur noch die Rente nach Mindesteinkommen übrig geblieben, die dann nach der Regierungsübernahme durch die SPD – FDP Koalition 1969 bei der Rentenreform 1972 durchgesetzt wurde. Angestrebt wurde entgegen den Grundsicherungsvorstellungen eine ausreichende Sicherung im Alter durch Renten in Höhe der Beamtenpensionen, d.h. in Höhe von 75 % des letzten Bruttoeinkommens. Dies war die Obergrenze für den sogenannten Eckrentner, der bei ununterbrochener Berufsbiographie mit 50- jähriger Beitragszeit das Altersruhegeld bezieht. Der soziale Ausgleich sollte vor allem denjenigen Arbeitnehmergruppen zugute kommen, die nach dem reinen Äquivalenzprinzip äußerst niedrige Renten erhalten hätten. Dies waren vor allem jene, die keine geschlossene Erwerbsbiografie infolge von Wehr – und Kriegsdienst oder Lücken in der Beitragszahlung infolge von Krankheit und Arbeitslosigkeit aufwiesen. Gleiches sollte auch für Frauen und besonders gefährliche Berufe wie Bergarbeiter gelten bzw. für Arbeitnehmergruppen wie Landarbeiter und „landwirtschaftliches Gesindel“, deren Unterkunft und Verpflegung in aller Regel in der Vergangenheit zu niedrig bewertet worden war. Bei ihnen wie bei Handwerksgesellen, Hausgehilfinnen und Krankenschwestern sollte ein Mindesteinkommen von monatlich 200, - DM als Bemessungsgrundlage zur Rentenberechnung zugrundegelegt werden.[177] Weitere Elemente einer nach dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit geordneten gesetzlichen Rentenversicherung sind das Pflegegeld in Höhe von 100, - DM für die Rentenbezieher, die wegen des Pflegerisikos höhere Ausgaben zu verzeichnen haben, sowie die Elternrente, in deren Genuss diejenigen Eltern kommen sollen, die von den versicherten Kindern vor deren Tod alimentiert wurden, nun aber weitgehend mittellos waren. Ansonsten aber sollte die Rente nach dem in der gesamten Beitragszeit im Durchschnitt auf einen Beitragsmonat entfallenden Entgelt des Versicherten, das der Beitragsbemessung zugrunde lag und dem Lohn- und Gehaltsstand des Bewertungsjahres angepasst werden. Die Höhe sollte

---

[176] Leminski (1956), 161 - 166

[177] Auerbach (1956), 161 – 166; In der Frage „Rente nach Mindesteinkommen vs. Grundbetrag“ setzte sich Schellenberg gegen Auerbach und Preller durchsetzte.

höchstens 75 Prozent der Bemessungsgrundlage ausmachen, bezogen auf die besten fünf Jahre des Versicherten.

Das Leitbild des Gesetzentwurfes, mit dem die SPD in die Rentendebatte zog, war der Arbeiter der Industriegesellschaft, auf dessen Bedürfnisse nach einer differenzierten Sicherung in Entsprechung zu vorausgegangenem Arbeitseinkommen und entsprechenden Beiträgen die Renten zugeschnitten sind. In dieser grundsätzlichen Orientierung stimmten Regierung und Opposition überein, weshalb sie auch gleichermaßen von liberaler Seite bekämpft wurden. „Damit hat sich auch der SPD – Gesetzentwurf dem Gedanken angeschlossen, dass die Rente den Lebensstandard des einzelnen Versicherten widerspiegeln soll. Der früher durch den Grundbetrag gewährleistete Ausgleich, der gleichzeitig die Begründung für die Beteiligung des Staates gab, wurde ersetzt durch einen Ausgleich, der nach Invalidität, zu niedrigen Arbeitsverdiensten – insbesondere in der Vergangenheit – und nach unverschuldetem Verlust von Arbeitsjahren (Ersatzzeiten) differenziert."[178]

Geht man den Gründen für den Konzeptionswechsel in der sozialdemokratischen Rentenpolitik der Nachkriegszeit von einer allgemeinen Staatsbürgerversorgung mit Mindesteinkommen zu einer nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit versehenen gesetzlichen Rentenversicherung nach, so fällt zunächst auf, dass parallel zum Wechsel auf diesem sozialpolitischem Teilgebiet auch auf der Ebene der Wirtschaftspolitik ein Wandel zu verzeichnen ist. Unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg hatte die SPD anknüpfend an wirtschaftspolitische Vorstellungen der Weimarer Republik „Planwirtschaft" und „Vergesellschaftung" zu den zentralen Leitbegriffen erhoben. Die dominierende Rolle des Staates hatte Agartz auf dem Hannoveraner Parteitag 1946 herausgestellt, als nach seiner Ansicht „die Investitionstätigkeit... ausschließlich vom Staat zur vollständigen Kontrolle zu überantworten"[179] sei. Doch schon auf dem folgenden Parteitag in Nürnberg (1947) zeichnete sich ein vorsichtiger Wandel ab, indem die Entscheidungsfreiheit des Konsumenten im Bereich der Verbrauchsgüterwirtschaft in den Vordergrund gerückt wurde.[180] Diese

---

[178] Schewe (1956), 168f

[179] Protokoll des Hannoveraner Parteitages 1946; zit. nach Miller (1974), 96

[180] von Berlepsch (1991), 471

Andeutung eines Positionswechsel wurde im Dortmunder Aktionsprogramm von 1952 dahingehend programmatisch festgehalten, als für die Wirtschaftspolitik „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig“ gelten sollte. Die Rolle des Staates wurde zunehmend in den Hintergrund gedrängt und führte schließlich zu der von Karl Schiller propagierten „regulierten Marktwirtschaft“, die nicht nur dem Markt den Vorrang vor dem Staat als Steuerungsinstanz der Wirtschaft einräumte, sondern auch statt der Gleichwertigkeit von Wirtschafts- und Sozialpolitik die Wirtschaftspolitik an die erste Stelle rückte und zwar eine Wirtschaftspolitik, die „das Wirtschaftswachstum zu forcieren (habe, H. Z.) und die Sozialeistungen dem Erfolg dieser Bemühungen nachzuordnen“[181] seien. Zu diesem Kurswechsel, der die Rolle des Staates entgegen früheren Konzeptionen deutlich beschnitt, dürfte nicht unwesentlich die ökonomische Aufschwungphase beigetragen haben, die entgegen den Erwartungen der SPD – Führung nach der Währungsreform eingetreten war[182], und die auch in der SPD das Bewusstsein von einer durch den Staat zu garantierenden Mindestsicherung für alle ins Schwanken gebracht hatte. Diese wurde mit steigendem wirtschaftlichem Wachstum, das sich auch in steigenden Löhnen und Gehältern ausdrückte, immer weniger nötig.

Beschleunigt wurde die Abkehr der SPD vom Konzept der Staatsbürgerversorgung mit Mindesteinkommensniveau zweifellos auch durch die Erfahrungen mit dem englischen System, dessen zentrales Anliegen nach dem Beveridge – Plan die „Sicherung vor Not“ war. Die „flat – rate – subsistence – pension“ sah nur eine kleine Mindestrente vor, die durch eine von den Unternehmen bei privaten Versicherungen abzuschließende Rentenversicherung ergänzt werden sollte. In den Genuss einer solchen Zusatzrente kamen jedoch nur ein Drittel aller Beschäftigten – vorwiegend in den großen Unternehmen - , obwohl diese privaten Zusatzversicherungen durch Steuervergünstigungen seitens des Staates zu 75 % gegenfinanziert wurden. Diese Situation erzwang für 25 % der Rentner die Inanspruchnahme von zusätzlicher öffentlicher Fürsorge. Eine Übernahme dieses Systems durch die Bun-

---

[181] Ebd.,

[182] Vgl. dazu Abendroth (1978), 72f

desrepublik erschien alles andere als vorteilhaft, zumal auch die bei den Kommunen liegende Fürsorgelast finanziell entlastet werden sollte.

Das „Wirtschaftswunder“ desavouierte aber nicht nur die Konzeption der Staatsbürgerversorgung, sondern war auch die ökonomische Basis des sich schon in Auflösung befindlichen proletarischen Milieus. Der von nicht wenigen dem marxistischen Flügel in der SPD zuzurechnenden Personen erwartete Weg von der „Klasse an sich“ zur „Klasse für sich“ der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fand nicht statt. Stattdessen waren diese an einer konkreten Verbesserung ihrer sozialen Lage interessiert und nicht an Konzeptionen einer inhaltlich blassen sozialistischen Sozialpolitik. Von daher kann es nicht überraschen, dass sich die Debatte um die Grundsatzfragen schon bald in eine Debatte um die Details der Rentenversicherung wandelte, bei der auch die unterschiedlichen Interessenlagen von Angestellten und Arbeitern zum Ausdruck kamen, wie das Beispiel um den Lohnwert der Rente zeigt. Der DGB – Kongress 1954 hatte wie die SPD ein Altersruhegeld von 75 % der Arbeitseinkommen, berechnet nach dem Lohnwert am Tage des Ruhegeldanspruches, gefordert. Dabei ließ er sich insofern vom Gleichheitsgrundsatz leiten, als bei gleichen Voraussetzungen gleiche Leistungen zu erbringen seien. Dass aber bei gleichen Voraussetzungen wie Beitragsdauer und Einkommen die Rentenhöhe unterschiedlich ausfiel, veranschaulicht das folgende Beispiel:[183]

	Arbeiter	**Angestellte**
Durchschnittseinkommen	500, - DM	500, - DM
Grundbetrag	40, - DM (monatl.)	70, - DM (monatl.)
Steigerungsbetrag	1,5 % (1,2%+25% aus Rentenzulagengesetz)	0,9 % (0,7%+25% a aus Rentenzulagengesetz)
Versicherungsdauer	45 Jahre	45 Jahre

[183] DGB zur Sozialreform (1956).

Rentenhöhe in DM	377,50 DM	266,50 DM
Rentenhöhe in % vom Durchschnittseinkommen	75,5 %	53,4 %

Wie erkennbar, sind unterschiedliche Grund- und Steigerungsbeträge, deren Angleichung der DGB schon 1948 gefordert hatte, die jedoch vom Wirtschaftsrat abgelehnt worden waren, für die unterschiedliche Entwicklung der Rentenleistung von Angestellten und Arbeitern verantwortlich zu machen.

Nicht vergessen war auch das Klima des Kalten Krieges, das dafür sorgte, dass alle wirtschafts- und sozialpolitischen Reformansätze, die den Geschmack des Sozialismus in sich trugen, öffentlich kaum kommunizierbar waren. Sie hätten es – und haben es – dem politischen Gegner sehr leicht gemacht, mit dem Hinweis auf den realexistierenden Sozialismus der DDR alle reformpolitischen Überlegungen „vom Tisch zu fegen", ohne überhaupt in eine inhaltliche Auseinandersetzung eintreten zu müssen.

Die SPD befand sich in der „Restaurationsära" der 50er Jahre in einer beinahe ausweglosen Lage. Ihre ursprünglichen wirtschaftspolitischen Konzepte, die mit den Leitideen von Vergesellschaftung und Planwirtschaft operierten und in die die allgemeine Staatsbürgerrente finanziert über Steuern gut hineingepasst hätte, wurden angesichts der hohen Wachstumsraten unterminiert. Die von der Union vorgestellte Kombination von außenpolitischer und sozialpolitischer Sicherheit verfehlte ihre Wirkung bei den Wählerinnen und Wählern nicht. Gleichzeitig führte der wirtschaftliche Aufschwung, der nach den Worten Erhards ein „Wohlstand für alle" sein sollte, zu einer Verbürgerlichung der Arbeiterschichten, die den alten Vorstellungen nicht mehr anhing. Die Entwicklung der SPD zur Volkspartei, deren Endpunkt das Godesberger Programm darstellte, versprach größere Erfolgsaussichten. Gleichzeitig wurde dieser Prozess durch die Aufgeschlossenheit bürgerlicher Kreise für „bürgerlich" gewordene sozialdemokratische Ideen verstärkt und beschleunigt.

2.2.3 Der Schreiber – Plan

Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1957 ist untrennbar mit dem Namen Wilfrid Schreiber[184], dem damaligen Geschäftsführer des Bundes katholischer Unternehmer (BKU) und späteren Lehrstuhlinhabers für Sozialpolitik an der Universität Köln verbunden. Zwar hat Hockerts[185] Recht, dass die 57er Reform nicht das Werk des politischen Außenseiters Schreiber ist. Dies stimmt vor allem unter dem Blickwinkel von politischen Entscheidungsprozessen. Dennoch kann sein Einfluss auf die Rentenversicherungsreform und ihre zentralen Elemente wie „Umlageverfahren“[186] und „dynamische Rente“[187] nicht hoch genug eingeschätzt werden. Dies wird u.a. durch die Tatsache belegt, dass Schreiber seine Reformüberlegungen in dem unter dem Vorsitz von Adenauer tagenden Sozialkabinett sowie im sozialpolitischen Ausschuss des Deutschen Bundestages vortragen konnte.[188] Auch wurde auf seine Ideen in der vom Bundeskanzler selbst in Auftrag gegebenen Rothenfelser Denkschrift hingewiesen.[189] Vor allem in der Hochphase der außer-

---

[184] Zur Person Schreibers siehe Herder – Dorneich (1976), 513 – 528; ders. (1988), 167 - 199; Lückenhoff (1990)

[185] Hockerts (1991), 93 - 104

[186]Das Umlageverfahren in der Rentenversicherung kann als eine Operationalisierung des Mackentrothschen Theorems begriffen werden: „Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller Sozialaufwand immer von dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss“. Mackenroth (1952), 39 – 76). Mackenroth hatte seine Thesen auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik im Jahre 1952 vorgetragen.

[187] Der Begriff selbst taucht in der Schreiberschen Schrift „Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft“, Köln 1955 nicht auf. Der Sache nach geht er wohl auf den Freiburger Ökonom Müller zurück, der auf der Jahrestagung der Görres – Gesellschaft 1955 in Freiburg das Koreferat zu Schreiber hielt. Vgl. Repgen (1978), 103f. Müller sprach von „Lohnindexrente“. Schreiber seinerseits verweist darauf, dass das Grundprinzip seines Reformvorschlages schon 1932 von dem Unternehmer Heinrich Dräger vertreten wurde. Adenauer selbst lehnte den Begriff „dynamische Rente“ strikt ab, weil das Wort „erstens Kappes und überhaupt nichts (heißt, H. Z.) und zweitens ...eine starke Befürchtung (hinsichtlich der Inflationsentwicklung) hervorgerufen“ hat. Vgl. Protokolle des CDU – Bundesvorstandes 1953 – 1957 (1990), 1025

[188] Vgl. Die Rentenreform 1956/ 57 (1957), 76 - 83

[189] Adenauers Sohn Paul, katholischer Priester und persönlich in enger Verbindung zu J. Höffner, dem Mitverfasser der „Rothenfelser Denkschrift“, stehend, war ein wichtiges Bindeglied zwischen Adenauer und den katholischen Sozialpolitikern.

parlamentarischen Auseinandersetzung um die zukünftige Gestalt der Rentenversicherung in den Jahren 1955/1956 trat Schreiber mit einer Fülle von Artikeln und Beiträgen in Zeitungen und Zeitschriften sowie öffentlichen Veranstaltungen hervor. Von allen Seiten und aus allen politischen Lagern wurde auf ihn zustimmend oder auch kritisch Bezug genommen. Zur Publizität des Planes hat zweifellos auch die Tatsache beigetragen, dass Schreibers Reformüberlegungen vom damals bedeutendsten Vertreter der katholischen Soziallehre Oswald von Nell–Breuning im Rheinischen Merkur sehr positiv besprochen wurden[190]. Diese Rezension wurde als Sonderdruck herausgegeben, was den Schreiberschen Ideen nicht nur eine breite Wirksamkeit ermöglichte, sondern sie auch in den sozialen Katholizismus und die katholische Soziallehre einordnete. Schreiber selbst hat seine Vorstellungen nicht im Sinne eines ausgearbeiteten Rentenplanes verstanden, sondern als eine „Grundsatz – Orientierung", die sich bemüht, das große Vorhaben der ‚Sozialreform' mit einer einheitlichen und zeitgemäßen Konzeption zu unterbauen"[191], weshalb er lieber vom „Schreiber – Prinzip"[192] gesprochen hat.

Die Kritik an der bestehenden Rentenversicherung

Schreibers Überlegungen zur Reform der Rentenversicherung sind eingebunden in eine Kritik an dem bestehenden Rentenversicherungssystem auf der einen und in eine Sicht von Marktwirtschaft auf der anderen Seite, die vor allem die Dynamik dieser Wirtschaftsform seit Beginn der Industrialisierung und Etablierung der kapitalistischen Marktwirtschaft in den Vordergrund rückt. Diese Dynamik marktwirtschaftlicher Entwicklung lässt nicht nur die bestehende Rentenversicherung als Fremdkörper im bestehenden Wirtschaftssystem erscheinen, sondern gibt auch die Form einer zukünftigen Rentenversicherung vor. Zugleich eröffnet die wohlstandsteigernde marktwirtschaftliche Dynamik auch die Voraussetzungen für die Reform der Sicherung gegen die Risiken des Einkommensverlustes im Alter.

---

[190] Nell – Breuning (1955); vgl. auch Hockerts (1980), 310.

[191] W. Schreiber (1956f), 2

[192] Ebd.: Erst in einer gekürzten Fassung von „Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft" hat er den Ausdruck „Schreiber – Plan" benutzt; vgl. Schreiber (1971).

Mit vielen anderen aus dem Regierungslager, der SPD, den Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden und nicht zuletzt den betroffenen Rentnern und sozialpolitischen Experten teilt Schreiber die Kritik an den viel zu niedrigen Renten, die nach einer Versicherungsdauer von 40 bis 45 Jahren lediglich einen Lebensstandard von vor 20 bis 30 Jahren und damit in den meisten Fällen nicht einmal das Existenzminimum garantieren. Dies gilt nicht nur für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch für manche Handwerker und Selbständige, insofern sie nicht in der Lage waren, eigenes Vermögen aufzubauen oder über ein entsprechend hohes Sparkapital verfügten, das im Falle der Nichterwerbstätigkeit als Folge des Alters aufgelöst werden konnte. Zentrale Ursache dieser nicht die „Existenzsicherheit" gewährleistenden Rente ist die in Analogie zur Leibrente in der privaten Lebensversicherung konstruierte Rentenhöhe, „die sklavische Anlehnung an die Verfahrensweise der privaten Versicherung"[193]. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass der Arbeitnehmer einen bestimmten Prozentsatz seines Einkommens in Form von Beiträgen einzahlt, wobei die Höhe der Prämien rein versicherungsmathematisch nach den Erfordernissen des Kapitaldeckungsverfahrens kalkuliert ist: Die Beiträge werden zu einem Kapitalstock angesammelt, um sie bei Erreichung des vereinbarten Rentenalters wieder in Konsumeinkommen aufzulösen. Die Rente, die dabei zur Auszahlung kommt, entspricht den Beitragsleistungen, die sich nach der Versicherungsdauer und dem Einkommen richten und für eine nach dem Wahrscheinlichkeitsprinzip errechnete Lebenserwartung bestimmt ist. Sie ist auf die Nominalhöhe fixiert, also auf die Geldeinheit. Inflationäre Entwicklungen sind dabei genauso wenig berücksichtigt wie die allgemeine Wohlstandsentwicklung, die infolge der Produktivitätssteigerung sich auch in höheren Löhnen niedergeschlagen hat. Sollten die Beiträge zur Rentenversicherung zumindest ihren Wert behalten, müsste der Gesetzgeber sie laufend an die Kaufkraftentwertung anpassen.[194] Damit wäre aber lediglich der Kaufkraftverlust der Beitragsleistungen ausgeglichen, nicht jedoch die Anpassung an die Wohlstandssteigerung gesichert worden.

---

[193] Schreiber (1956), 8

[194] Siehe dazu die Anpassungsgesetze der unmittelbaren Nachkriegszeit, die nicht nur einen den Zeitumständen geschuldeten Mangel offenbaren, sondern einen der Grundkonzeption der Rentenversicherung.

Einen zweiten schwerwiegenden Fehler des bestehenden Systems der Rentenversicherung erblickt Schreiber in der Verquickung von Versicherungselementen mit Elementen der Fürsorge und Versorgung. Eine Heraufsetzung der Beiträge der Versicherten, um später höhere Leistungen zu erhalten, also die reine Versicherungslösung, wäre unzumutbar, „weil sonst der verbleibende, konsumierbare Teil des (Arbeits- H. Z.) Einkommens die Elendsgrenze unterschritten hätte."[195] Deshalb wurde die als Versicherung konzipierte Alterssicherung durch „fürsorgliche Elemente" ergänzt, die sog. Staatszuschüsse, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren waren. Ihre Funktion bestand darin, die sog. Grundbeträge zu finanzieren. Dieser „noble Entschluss der Solidarhilfe des Gesamtvolkes zugunsten einer bedürftigen Minderheit... hätte in einer stationären (entwicklungslosen) Wirtschaft ihren guten Sinn auf unbegrenzte Zeit behalten."[196] Diese per Gesetzeskraft erzwungene zweite Umverteilung ist jedoch in zweifacher Hinsicht fragwürdig geworden: Erstens sind wegen der allgemeinen Wohlstandsentwicklung, die auch den Arbeitseinkommen zugute gekommen ist, „auch die kleinen Einkommen durchweg über das kritische Niveau des Existenzminimums hinausgehoben"[197] worden. Zweitens besteht die Möglichkeit, die Staatszuschüsse auf die Steuern zu überwälzen. Deshalb sind für Schreiber die Staatszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung nichts anderes als ein „optisches Gaukelspiel"[198]. Denn durch die öffentliche Mitfinanzierung werden staatliche Wohltaten suggeriert, die jedoch durch Steueranhebungen gegenfinanziert werden müssen, die die gleiche Gruppe treffen. Damit – so Schreiber – ist dies keine Umverteilung zugunsten einer bedürftigen Gruppe, sondern lediglich eine Verschiebung der Finanzierung der Rentenversicherung.

Die andere, die bedürftige Situation der Arbeitnehmer berücksichtigende Form der Umverteilung, die Beitragslast der Versicherten durch die Arbeitgeberanteile zu

---

[195] Schreiber (1955), 10

[196] Ebd.,

[197] Ebd., 11

[198] Ebd. 12; den empirischen Beweis, dass die staatlichen Zuschüsse tatsächlich auf die Steuerlast „überwälzt" wurden, bleibt Schreiber schuldig.

reduzieren, hält Schreiber für ein unehrliches Verfahren. Denn unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsneutralität bestimmen sich mögliche Lohnerhöhungen nach der Höhe der Produktivitätsentwicklung und dem Inflationsausgleich. Eine Beteiligung der Arbeitgeber an den Beiträgen zur Rentenversicherung ist also nichts anderes als Reduzierung oder Verlangsamung der möglichen Lohnerhöhungen. Denn nur mit dem Zeitpunkt der Einführung der Arbeitgeberbeiträge stellen diese eine echte Unternehmensbelastung dar, die in der folgenden Zeit aber mit den Lohnerhöhungen verrechnet werden. Sie sind also keine eigenen Leistungen der Arbeitgeber zur Absicherung des Altersrisikos der Arbeitnehmer, sondern echte Lohnbestandteile, und als solche müssen sie auch gewertet werden. Schreiber zieht daraus den Schluss, diese Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung ersatzlos zu streichen und sie in Form von Lohnerhöhungen direkt an die Arbeitnehmer weiterzugeben[199].

Aufbauend auf dieser Kritik an der bestehenden Rentenversicherung lassen sich folgende Zielsetzungen als Kernelemente des Schreiberschen Rentenkonzeptes benennen: Erstens soll eine zukünftige Ordnung der sozialen Sicherung im Alter so konzeptioniert ein, dass sie ausschließlich auf den finanziellen Leistungen der Beitragszahler beruht. Zweitens muss sie eine Beteiligung der wegen Alters aus dem Arbeitsleben Ausscheidenden an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung garantieren. Drittens soll jede Form einer zweiten Umverteilung vermieden werden, dabei aber gleichzeitig die Existenzsicherheit gewährleistet werden, wobei unter Existenzsicherheit aber nicht Armutsvermeidung sondern Lebensstandardsicherung zu verstehen ist. Mit diesen Zielsetzungen setzt sich Schreiber sowohl von Modellen einer Staatsbürgerversorgung nach dem Vorbild Beveridges als auch von Modifikationen dieses Ansatzes ab, wie sie in der Bismarckschen Invaliditätsversicherung

---

[199] Ebd., 41. Während Schreiber aus dieser ökonomischen Reflexion auch nur ökonomische Schlussfolgerungen zieht, nämlich die Rentenversicherung durch die um die Arbeitgeberbeiträge erhöhten Löhne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer finanzieren zu lassen, will Nell–Breuning aus eigentumstheoretischen Überlegungen die Rentenversicherung in eine Selbsthilfeeinrichtung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer umwandeln und die Vertretung der Arbeitgeber in den Selbstverwaltungsinstitutionen ersatzlos streichen. Diese Position wird auch von Molitor grundsätzlich geteilt. Aus pragmatischen Gründen – bessere Koordinierung von betrieblichen Sozialleistungen und zwangsweise Zahlung an die Sozialversicherung – möchte er jedoch die Vertretung der Arbeitgeber in den Selbstverwaltungsorganen aufrechterhalten. Molitor (1956), 12 - 22

und in dem auf sie aufbauenden Grundlagenplan der SPD von 1952 vertreten wurden.

Das der Bismarckschen Rentenversicherung inhärente Gerechtigkeitsverständnis, die Kombination von Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit wird von Schreiber definitiv zurückgewiesen. Für ihn wird die Bedarfsgerechtigkeit durch die Teilnahme an der Erwerbsarbeit garantiert. Auf dieser Ebene können durch die gewerkschaftliche Lohnpolitik Umverteilungen vorgenommen werden. Für die Umverteilung ist die Rentenversicherung nicht zuständig. Ihre Funktion besteht in der im Arbeitsleben erworbenen Existenzsicherung.[200] Aufgaben, die über diese Zielsetzung hinausgehen, müssen von anderen Systemen der sozialen Sicherung bzw. durch andere staatliche Leistungen garantiert werden.

Leitbilder des Schreiberschen Rentenkonzeptes

Schreibers Kritik an der bestehenden Rentenversicherung ist im Kern eine Kritik an der „alten Sozialpolitik", die „in den Gestaltungsprinzipien der Fremdhilfe, der Einkommensumverteilung, der Fürsorge und Versorgung die stärkste Prägekraft"[201] hatte. In der Rentenversicherung hatte sich diese Sozialpolitikform in den Staatszuschüssen, den Grundbeträgen sowie in einer relativ höheren Beitragslast der Besser - Verdienenden zugunsten der Geringer - Verdienenden niedergeschlagen. Diese Form der von den Kathedersozialisten beeinflussten und in die Gründungsgesetzgebung der Bismarckschen Sozialversicherungen umgesetzten Sozialpolitik war wegen der geringen Löhne vor allem der Arbeiter und „kleinen" Angestellten, der Unstetigkeit des Einkommensflusses, des im Unterschied zum Bürgertum fehlenden Vermögens sowie mangelnder Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten notwendig gewesen, um einen sozialen Ausgleich zu bewirken, vor allem aber um die drohende Pauperisierung zu verhindern. Die Kehrseite dieser „alten Sozialpolitik" bestand neben der Aufblähung des Staatsapparates darin, „dem Versicherten ...ein Gefühl der Hilfsbedürftigkeit"[202] zu suggerieren. Er wurde in einem

---

[200] Schreiber (1968) 10, 17

[201] Ders. (1974), 796

[202] Ders. (1956g), 2. Es handelt sich bei diesem Aufsatz um ein Referat auf dem Landesparteitag der CDU in Rheydt.

vom Staat und den höheren Einkommensschichten bestehenden Abhängigkeitsverhältnis gehalten.

Ziel einer „neuen Sozialpolitik“[203] – von Herder-Dorneich auch als „Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik“[204] bezeichnet, die auf eine Umverteilung zwischen den sozialen Schichten verzichten will und eine Verteilung in der Zeit vornehmen will[205], ist es, „die Massen der Arbeitnehmer zum Bewusstsein ihrer Eigenständigkeit zu bringen.“[206] Deshalb muss auch die Alters – Renten – Versicherung wie die Sozialpolitik überhaupt aus der „bedrückenden Atmosphäre der Armenfürsorge“ herausgehoben werden. „Wir müssen sie von diesem Arme – Leute – Geruch befreien und klar und sauber als das herauspräparieren, was sie vernünftigerweise sein soll, als eine Selbsthilfemaßnahme der Beteiligten, die nichts zu tun hat mit Fürsorge und Versorgung.“[207] Diese „neue Sozialpolitik“ wird möglich, weil die die „alte Sozialpolitik“ auslösenden Merkmale der „Proletarität“ verschwunden sind bzw. keine Relevanz mehr besitzen: die Löhne haben aufgrund der wirtschaftlichen Dynamik seit Beginn der Industrialisierung längst die Schwelle der Armut verlassen. Das Einkommen aus Vermögen besitzt keine gesellschaftliche Relevanz, weil mehr als 80 Prozent aller Familien ihr Einkommen aus Erwerbsarbeit beziehen. Lediglich die Verstetigung des Einkommens über die ganze Lebenszeit ist nicht gewährleistet und bedarf deshalb der sozialpolitischen Bearbeitung. Denn Einkommen fällt für die Masse der Bevölkerung – Vollbeschäftigung vorausgesetzt - nur in der Erwerbsphase an, während Phasen der Kindheit/ Jugend und des Alters einkommenslose Zeiten sind. Insofern lautet das Problem einer Sozialpolitik neuen Typs: Wie kann Einkommen aus der Phase der Erwerbsarbeit in die anderen Phasen transferiert werden?

---

[203] Vgl. besonders ders. (1971), 55 – 74.

[204] Herder-Dorneich (1981), 674

[205] Zu diesen beiden Formen der Verteilung vgl. u. a. Schreiber (1971), 37 – 54. Es handelt sich bei diesem Aufsatz um die Antrittsvorlesung Schreibers an der Universität Köln aus dem Jahre 1962.

[206] Ders. (1955), 14

[207] Ders. (1957), 1; so auch Höffner (1956), 314

Die reine Sozialversicherung

Die von liberaler Seite entwickelte Antwort auf das Problem der Alterssicherung auf der normativen Grundlage des „eigenverantwortlichen Arbeitnehmers“ hatte das private Sparen und die genossenschaftliche freiwillige Selbsthilfe als legitime Formen der Alterssicherung anerkannt. Eine Staatsbürgerversorgung wie auch eine verpflichtende Sozialversicherung war wegen des staatlichen Einflusses bzw. wegen des Zwanges abgelehnt worden. Diese liberalen Institute sind in den Augen Schreibers aber nicht geeignet, das Problem der Einkommensverstetigung im Alter zu lösen. Außerdem entspringen sie einem Verständnis, das in der Sozialpolitik generell nur einen „systemwidrigen Fremdkörper im Ordnungsgefüge der freiheitlichen Ordnung“[208] sehen kann. Aus moralischen Gründen weist Schreiber die von Liberalen favorisierten Formen der Alterssicherung ab. Denn durch die Reduzierung der Institutionen der sozialen Sicherheit werden „die Menschen mit der Peitsche der Existenzangst zum Sparen“ gezwungen, während ihnen „die besseren Methoden der Lösung ihres Existenzproblems“[209] vorenthalten werden. Ungeeignet sind diese Formen außerdem, weil sie verhindern, „das Prinzip der Selbsthilfe (erstes Postulat des Subsidiaritätsprinzip) mit dem wohltätigen, Sicherheit schaffenden, dem bösen Zufall Schach bietenden Versicherungsprinzip (reinste Ausprägung des Solidaritätsprinzips) in idealer Weise zu kombinieren.“[210] Nur die institutionelle Verknüpfung von Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip, von eigenverantwortlichem Arbeitnehmer und starker Solidargemeinschaft bietet nach Schreibers Ansicht die einzige Möglichkeit, der Rentenversicherung eine solide finanzielle Basis zu verschaffen und sie zugleich auf der Grundlage einer „systemkonformen Sozialpolitik“[211] zu errichten. Dem Staat etwa in Form von Bundeszuschüssen oder durch eine staatlich garantierte Mindestsicherung mehr als eine rechtliche Garantie der

---

[208] So Schreiber in seiner Kritik an A. Rüstow und die von ihm geleitete Aktionsgemeinschaft ‚Soziale Marktwirtschaft’. Vgl. Schreiber (1972d), 32

[209] Ders.(1968), 89

[210] Ders. (1974), 797

[211] Ders. (1972d), 33

Sozialversicherung zuzugestehen, eröffnet den Weg in den Versorgungsstaat. Dadurch würde nicht nur die Abhängigkeit des Arbeitnehmers zementiert, sondern der Bürger in Bezug auf die Alterssicherung von allen Dispositionen des „Wirtschaftens auf Zeit" entlastet. Es würde ihm außerdem erlaubt, sein wirtschaftliches Disponieren allein auf das „Wirtschaften in kurzer Periode zu beschränken."[212] Das Leitbild des selbstverantwortlichen Wirtschaftsbürgers, mit dem sich Schreiber selbst in die Nähe des liberalen Leitbildes rückt, verlangt ein vorausschauendes Denken. Dieses institutionell zu fassen, ist die Aufgabe der „neuen Sozialpolitik". Die Spielregeln des „sozialen Ordnungsrahmen(s)"[213] und normative Optionen stehen in einem untrennbaren Zusammenhang.

Die von Schreiber geforderte Kompatibilität von Wirtschaftsordnung und sozialer Ordnungspolitik verlangt eine weitgehende Zurückhaltung des Staates. Ihm kommt die Rechtsgarantie der Institution „Sozialversicherung" zu, deren einzigen „Schönheitsfehler" Schreiber darin sieht, dass mit ihr die Pflicht zur Teilnahme verbunden ist. Dies ist der reale „Stein des Anstoßes im System der freiheitlichen Ordnung", weil sie das am Markt erzielte „Leistungseinkommen" durch die Zwangsabgabe in Form des Beitrages in seiner Verwendung einschränkt.[214] Aus Gründen der Funktionalität des Systems kann es aber keine andere Möglichkeit als die der Zwangsversicherung geben. Sie sichert die Finanzierung wie sie die Sicherheit der Einkommensstetigkeit garantiert, indem sie alle Erwerbseinkommensbezieher als Beitragszahler und Rentenempfänger in die Rentenversicherung einbezieht. Im Gegensatz zu anderen Vorstellungen, die den besonderen Charakter der Sozialversicherung, das Soziale, in der Erbringung beitragsunabhängiger Leistungen (z.B. der Mitversicherung von Familienangehörigen ohne eigene Beitragsleistung) erblicken, also in der „Verknüpfung von Äquivalenz- und Solidaritätsprinzip"[215], besteht für Schreiber das Soziale der Sozialversicherung in dem verpflich-

---

[212] Ders. (1964), 63

[213] Lückenhoff (1990), 32

[214] Schreiber (1968), 39

[215] Koch (1992), Das Solidarprinzip wird hier im Sinne eines Prinzips des sozialen Ausgleichs verstanden.

tenden Charakter dieser Versicherung, in die man durch Beteiligung am System der Erwerbsarbeit „hineingeboren“ wird. Wohl auch um seine Konstruktion einer gesetzlichen Rentenversicherung aus dem Geruch einer „Versicherung der kleinen Leute“ herauszuholen schwebt dem Geschäftsführer des BKU eine alle Erwerbstätigen umfassende Rentenversicherung vor, eine „Rentenkasse des deutschen Volkes“, die Arbeitnehmer und selbständig Tätige gleichermaßen umfasst. Allerdings bleibt er bezüglich der Teilnahmeverpflichtung der Selbständigen an der Rentenversicherung ungenau. Während der ausgearbeitete Rentenplan von einem Arbeitslohn, der das Bruttogehalt bzw. den Bruttolohn der Arbeitnehmer und das steuerpflichtige Einkommen aus selbständiger Tätigkeit[216] als Grundlage der Beitragsbemessung einschließt und zwar vertragsmäßig und nicht nach eigenem Gutdünken[217], spricht er an einer anderen Stelle von dem „Recht der Teilnahme“[218] an der Rentenversicherung und nicht von der Versicherungspflicht. Mit den Ordoliberalen vertritt Schreiber ein Konzept der Rentenversicherung, das diese in die Nähe einer privaten Versicherung rückt. Die Versicherungspflicht wird dann auch nicht solidarisch begründet, sondern nur ökonomisch funktional und die mögliche Ausweitung auf die Selbständigen wird gegen Liefman-Keil[219] mit der vergleichbaren Lebenslage von Selbständigen und Arbeitnehmern begründet.

Wegen des Unbehagens über den Zwangscharakter der gesetzlichen Rentenversicherung schränkt Schreiber wie die Liberalen die Beitragsbemessung ein. Ausgehend von dem allgemeinen Grundsatz, dass die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung als Prozentsätze vom Lohn/ Gehalt bzw. vom steuerpflichtigen

---

[216] Schreiber (1955), 23

[217] In § 1 der Rentenkonzeption heißt es: „Die Gesamtheit der Empfänger von Arbeitseinkommen in der deutschen Bundesrepublik schließt miteinander folgenden Solidarvertrag.“ (ebd.)

[218] Siehe ebd., 30: „Hat sich erst einmal herumgesprochen, welche einzigartige günstige Geldanlage die von uns vorgeschlagene ‚Rentenkasse des deutschen Volkes‘ ist, so werden sich alle Empfänger von Arbeitseinkommen mit Einschluss der selbständigen Handwerker, der Gewerbetreibenden, der leitenden Angestellten, ja der Unternehmer förmlich darum reißen, ebenfalls in das Recht der Mitgliedschaft in der Rentenkasse einbezogen zu werden.“

[219] Liefmann–Keil 1956), 275

Erwerbseinkommen[220] zu entrichten sind, soll das Leitbild des „eigenverantwortlichen Arbeitnehmers“ dahingehend zum Zuge kommen, dass eine Beitragsbemessungsgrenze auf das Vier- bis Fünffache des durchschnittlichen Arbeitseinkommens eingeführt wird, was als sehr hoch einzuschätzen ist und die in andren Ländern bestehenden Regelungen deutlich übertrifft. Durch diese Konzession an die höher Verdienenden, denen dadurch die Möglichkeit eingeräumt wurde, noch zusätzlich private Rentenversicherungen abzuschließen, sollten diese mit dem Zwangscharakter der Rentenversicherung versöhnt werden.

Die Nähe zur Privatversicherung dokumentiert auch die Entsprechung von Beiträgen und Leistungen, das Äquivalenzprinzip. Vorausgesetzt wird dabei, dass die unterschiedlichen Lohneinkommen die unterschiedlichen Leistungen in der Erwerbsarbeit reflektieren, was dann gelingt, wenn der Markt diskriminierungsfrei ist.[221] Diese Einschränkung hätte Schreiber dazu veranlassen können, die zwischen Männern und Frauen, aber auch zwischen Angestellten und Arbeitern differierenden Arbeitseinkommen einer kritischen Analyse zu unterziehen; denn diese spiegeln häufig nicht unterschiedliche Leistungen, sondern lediglich unterschiedliche Rollenverständnisse und –bewertungen wider. Zeiten ohne Erwerbseinkommen, für die keine Beiträge entrichtet werden, wirken sich auch rentenmindernd aus. Dies gilt mit Ausnahme der Zeiten des Wehrdienstes, der Kriegsgefangenschaft[222] und der durch einen Arbeitsunfall sowie durch Krankheit bedingten Ausfallzeiten, die schon in der Bismarckschen Invaliditätsversicherung berücksichtigt worden waren, auch für Zeiten der Arbeitslosigkeit wie für Zeiten längerer Ausbildung. Eine Anerkennung dieser Zeiten als Ausfall- oder Ersatzzeiten, wäre aber nach Schreibers Ansicht ein Rückfall in die alte auf Umverteilung basierende Sozialpolitik und

---

[220] Andere Einkommensarten wie etwa die aus Vermietung und Verpachtung oder Geldkapital werden ausdrücklich nicht zur Finanzierung der Rentenversicherung herangezogen

[221] Schreiber (1964), 67

[222] Da für die Ableistung des Wehrdienstes und der Kriegsgefangenschaft der Staat verantwortlich ist, hat er auch die Beitragsleistungen für diesen Zeitraum an die Rentenversicherung zu tragen. Das ist die einzige Form des Bundeszuschusses, die Schreiber für vertretbar hält. Vgl. W. Schreibers Referat vor dem Sozialpolitischen Ausschuss des Deutschen Bundestages am21.09.1956, in: Die Rentenreform 1956/57 (1957), 80.

Ausdruck eines Versorgungsstaates und widerspräche somit der strengen Proportionalität von Beiträgen und Rentenleistungen.[223] Deshalb schlägt Schreiber für längere Schul- und Ausbildungszeiten die Bereitstellung günstiger Kredite zur Finanzierung höherer Bildungsabschlüsse für diejenigen Jugendlichen vor, die entsprechend begabt sind, „die sie später, wenn erwerbstätig geworden, aus dem dann viel höheren Arbeitseinkommen mühelos tilgen können." Für den Fall der Arbeitslosigkeit soll die Arbeitslosenversicherung „50 Prozent des zuletzt empfangenen Arbeitseinkommens für die Dauer der Arbeitslosigkeit"[224] an die Rentenversicherung zahlen, was sich leistungsmindernd in der Rentenleistung niederschlägt.

Die von Schreiber für die Alterssicherung geforderte Institution der gesetzlichen Rentenversicherung lässt sich zusammenfassend so begründen: Die Sozialversicherung mit dem Element der Entsprechung von Beitrags– und Rentenleistung (Äquivalenzprinzip) verbindet das Leitbild des „selbstverantwortlichen Arbeitnehmers" mit den Erfordernissen der dauerhaften Finanzierung des Systems. Sie ist kompatibel mit dem marktwirtschaftlichen System, da die in unterschiedlichen Erwerbseinkommen sich ausdrückenden Marktergebnisse auch in der Rentenversicherung abgebildet werden. Umverteilungsmaßnahmen, die für die alte Sozialversicherung typisch waren, sind in der auf der neuen Sozialpolitik basierenden gesetzlichen Rentenversicherung nicht zulässig, weil sie das Marktergebnis verfälschen. Die an den Status der Erwerbsarbeit gebundene Versicherungspflicht ist die einzige, jedoch aus Gründen der zeitlichen wie finanziellen Stabilität notwendige Abweichung von der Form der privaten Versicherung, in etwa vergleichbar mit der KFZ – Versicherung.[225] Ziel einer gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Schreiber – Plan ist nicht die Bekämpfung von Armut im Alter. Diese Aufgabe

---

[223] W. Schreiber (1956), 249

[224] Ders., (1955), 30

[225] Wie stark Schreiber die soziale Sicherung generell an die Systemelemente der Marktwirtschaft anpassen will, kann auch an seinem Vorschlag abgelesen werden, das Prinzip der Kostenerstattung in der Krankenversicherung einzuführen. Durch die direkte Abrechnung der Arzthonorare durch den Patienten soll die Transparenz auf diesem Markt verstärkt werden. Gleichzeitig sollen die Patienten von „unnötiger" Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen abgehalten und Ärzte zu einer individuell zugeschnittenen und sorgfältigen Leistungserbringung angehalten werden. Möhle (2001), 211.

kommt der Fürsorge zu. Sie braucht aber auch von der Rentenversicherung nicht übernommen zu werden, weil der Arbeitnehmer der industriellen Gesellschaft wegen der Wachstumsdynamik der Wirtschaft über ein so hohes Erwerbseinkommen verfügt, dass aus ihr auch die Alterssicherung bestritten werden kann. Insofern noch Armut im Alter die Lebenslage von Menschen bestimmt, ist sie nicht durch die bestehende Wirtschaftsordnung bestimmt, „sondern vielmehr von den politischen Katastrophen der vergangenen 15 – 30 Jahre verursacht. Sie (die Menschen, H. Z.) sind arm und bedürftig, weil sie außerhalb des heutigen Wirtschaftsprozesses stehen: als Alte, Schwerkriegsbeschädigte, Inflationsopfer, Vertriebene und als deren Witwen und Waisen.“[226] Eine auf Zukunft ausgerichtete Rentenversicherung wird es aber mit „einer eigenständigen und wirtschaftlich prosperierenden Erwerbsbevölkerung“[227] zu tun haben. Deshalb kann und muss die Reform der Sozialversicherung radikal getrennt werden von allen Maßnahmen der Fürsorge und Versorgung. Ist es deren Ziel, Armut zu bekämpfen, dann das der gesetzlichen Rentenversicherung, die Existenzsicherheit im Alter zu gewährleisten, genauer: die Stetigkeit des im Erwerbsleben erzielten Einkommens.

Die Bismarcksche Invaliditätsversicherung und die auf sie aufbauenden Reformen hatten das Problem der Alterssicherung durch ein Kapitaldeckungsverfahren gelöst: Beiträge als Prozentsätze vom Lohn werden in eine Rentenkasse eingezahlt, die im Falle des Eintritts des Altersrisikos in eine monatlich zu zahlende Rente entsprechend den nominell eingezahlten Beiträgen aufgelöst wurde. Schreiber kritisiert dieses Verfahren in vier Punkten: Erstens können durch Zins und Zinseszinsen die eingezahlten Beiträge zwar gewaltig erhöht werden, eine Anpassung der Rentenleistungen an die durch die inflationäre Entwicklung bewirkte Preisniveausteigerung kann dadurch dennoch nicht erreicht werden. Dies trifft vor allem für die alten Bestandsrenten zu, die durch die Inflationsentwicklung der Weimarer Zeit und der unmittelbaren Nachkriegszeit entwertet wurden. Insbesondere kann aber eine Anpassung an das gestiegene Wohlstandsniveau nicht erreicht werden. Zweitens hat der Kapitalstock der Rentenversicherung nie eine ausreichende Höhe erreicht, weshalb faktisch schon ab 1945 ein Umlageverfahren praktiziert wurde. Drittens

---

[226] W. Schreiber (1955), 14

[227] Ebd., 15

birgt das Kapitaldeckungsverfahren auch unter machttheoretischen Gesichtspunkten erhebliche Risiken. Denn die Rentenversicherungsträger verwalten so gewaltige Kapitalmassen, dass sie damit Kontrolle über die gesamte Wirtschaft ausüben und deshalb von innen her „die freie Wirtschaft.... ausfüllen und aufheben“[228] können. Dies widerspricht aber dem ordoliberalen Selbstverständnis, das durch Kartellgesetzgebung etc. das Problem der Macht in Marktwirtschaften beseitigen wollte. Viertens können die in Investitionen angelegten Rentenbeiträge im Falle der Rentenauszahlung nicht einfach desinvestiert werden, denn dies führt zu großen Substanzverlusten, die krisenverschärfend wirken.[229]

Das Ziel der Lebensstandardsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung kann aber durch ein Umlageverfahren realisiert werden: Das Einkommen der im Ruhestand lebenden Personen wird entsprechend dem Modell des mittelalterlichen Bauernhofes, auf dem die von den Erwerbstätigen erwirtschafteten Erträge auf die Erwerbstätigen, die Noch-Nicht-Erwerbstätigen und die Nicht–Mehr-Erwerbstätigen aufzuteilen sind, von der erwerbstätigen Bevölkerung finanziert, die ihrerseits durch die Beitragszahlung einen Rentenanspruch erzielt. Nicht der eingezahlte Nominalwert des Beitrages dient als Berechnungsgrundlage sondern der Realwert. Mit dieser Unterscheidung von Geldeinheit und Werteinheit, von nominalem und realem Geldwert, setzt sich Schreiber von liberalen Positionen ab, die in statischem Denken verhaftet, in der dynamischen Rente die Gefahr inflationärer Tendenzen herauf beschworen. „Wenn Neoliberale (wie Wilhelm Röpke) das Prinzip der dynamischen Renten verwerfen, so stellen sie sich in Widerspruch zu ihren eigenen besseren Erkenntnissen.“[230] Da auch Rücklagenbildungen für eventuell eintretende Krisenzeiten nicht notwendig sind, kann das gesamte Beitragsaufkom-

---

[228] Ders.(1956f), 66

[229] Von der Aufbringungsseite her hat Molitor das Kapitaldeckungsverfahren kritisiert: Der Aufbau eines entsprechenden Kapitalstocks würde die Wirtschaft über einen langen Zeitraum belasten und Kapital dem Wirtschaftskreislauf entziehen. In diesem Zeitraum könnten die Renten nicht erhöht werden; vgl. Molitor (1956a).

[230] Schreiber (1956e), 292

men eines Jahres ständig in Rentenleistungen umgewandelt werden – so die Operationalisierung des Mackenrothschen Theorems. Da wegen des steigenden Lohnes auch die Beiträge als festgelegte Prozentsätze des Lohnes steigen, stehen entsprechend größere Kapitalmassen zur Verfügung, die nach den individuellen Beitragsleistungen verteilt werden können. Mit diesem Automatismus können die Renten entsprechend den Lohnsteigerungen ansteigen. Damit ist das Ziel einer „dynamischen Rente", eine Ankopplung der Renten an die allgemeine Wohlstandsentwicklung - ausgedrückt in der Lohn– und Gehaltsentwicklung - realisiert. Der Rentenbezieher behält, wenn auch auf niedrigerem Niveau, die Position, die er auch in den Zeiten der Erwerbsarbeit innehatte. Ob damit allerdings ein über dem Armutsniveau liegender Lebensstandard verwirklicht werden kann, hängt von der Position des Rentenbeziehers im Laufe seiner Erwerbsbiographie ab, von der Höhe seines Erwerbsarbeitseinkommens und der Dauer der Erwerbsarbeitszeit.

Das Bruttorentenniveau sollte 50 Prozent des jeweiligen Bruttolohnes betragen, was Schreiber - hier wohl der „Rothenfelser Denkschrift" folgend - für ausreichend hält, weil zum einen die Lebenshaltungskosten eines Rentnerhaushaltes nicht mehr so hoch sind wie während der Zeit der Erwerbsarbeit (Wegfall der Kosten für Arbeitskleidung sowie der Fahrtkosten Wohnung / Arbeitsstätte etc.), und zum anderen die Rente der Sozialversicherung durch betriebliche Renten und privates Sparen bzw. Eigentumsbildung erheblich erhöht werden kann. In Korrespondenz zur „Stärkung der Eigenverantwortung" und ganz in der liberalen Tradition soll der relativ niedrige Rentensatz die Möglichkeit der eigenen Eigentumsbildung eröffnen sowie den Willen zur eigenen Leistung erhalten und erhöhen.[231] Außerdem soll entsprechend dem relativ niedrigen Rentenniveau durch einen ähnlich niedrigen Beitragssatz der Konsumverzicht des Arbeitnehmers in tragbaren Grenzen gehalten werden.[232]

Mit der dynamischen Rente schloss Schreiber auf der abstrakten Ebene an einen weitgehenden gesellschaftlichen Konsens an, der die Renten an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung partizipieren lassen wollte. Gleichzeitig setzte er sich

---

[231] Ders.(1956g), 2

[232] Schreiber vor dem Sozialpolitischen Ausschuss des Deutschen Bundestages am 21.09.1956, in: Die Rentenreform 1956 / 57 (1957), 83

von alternativen Vorstellungen zur Realisierung dieses Zieles ab. Sieht man einmal von dem unrealistischen Fall der Preisniveaustabilisierung oder gar der Preisniveaureduzierung ab, dann wäre auch eine Anpassung der Renten an die Produktivitätsentwicklung, wie sie beispielsweise die BdA befürwortete[233], was von Schreiber als ein „verklausuliertes Ja" zur dynamischen Rente charakterisiert wurde[234], möglich gewesen. Ebenso war eine Anpassung an den Lebenshaltungskostenindex denkbar. Beide Verfahren weisen jedoch Nachteile auf. Während eine Anpassung an die Steigerung der Lebenshaltungskosten die Renten lediglich um die Kaufkraftentwertung erhöht, sie also von der Wohlstandsentwicklung abgekoppelt hätte, weist eine Berechnung der Produktivitätsentwicklung große methodische Probleme auf. Denn welche Produktivitätsentwicklung soll als Maßstab dienen: die Stundenproduktivität, die Produktivität pro Arbeitnehmer, oder die nach Branchen ermittelte? Beide Maßstäbe sind zudem der politischen Manipulation ausgesetzt. Für Schreiber und andere[235] ist deshalb die Ausrichtung der Rentensteigerung an der durchschnittlichen Lohnsteigerung, die der Beitragsberechnung zugrunde gelegt wird, allen anderen Maßstäben vorzuziehen. Sie gibt die durchschnittliche Wohlstandsentwicklung der Gesellschaft am exaktesten wieder und bietet die geringsten Möglichkeiten der Manipulation.

Der ‚wahre' Generationenvertrag

In einer Gesellschaftsordnung, in der jeder für sich sorgen muss und nur das an Gütern und Güterwert für sich beanspruchen kann, was er selbst an Wert hervorgebracht hat, stellt sich das „fundamentale Problem der Repartierung des Lebenseinkommens, auf das ganze Leben, das nur im Arbeitsalter anfällt."[236] Mit dem Modell des mittelalterlichen Bauernhofes hatte Schreiber schon die Richtung angegeben, in der die Lösung des oben genannten Problems zu suchen sei. Aus dem bei der Erwerbsarbeit anfallenden Einkommen ist sowohl der Lebensunterhalt der nicht

---

[233] Vgl. Die Sozialreform (1956), 22

[234] Schreiber (1956d), 75 – 77

[235] Siehe u.a. Liefmann–Keil (1956a), 101 – 105

[236] Schreiber (1956f), 2

mehr Erwerbstätigen als auch das der noch nicht Erwerbstätigen zu bestreiten. Hatten Umlageverfahren und dynamische Rente schon für das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenbeziehern das Problem der temporalen Verteilung gelöst, so soll die Kindheits- und Jugendrente[237] die finanzielle Beziehung zwischen den Erwerbstätigen und den noch nicht Erwerbstätigen regeln.

Es ist kein Zufall, dass Schreiber zur Verdeutlichung des Generationenvertrages wie des damit zusammenhängenden Umlageverfahrens auf das Bild des bäuerlichen Familienbetriebes zurückgreift. Er kann damit die Transformation einer direkten Solidarität, die durch Emotionalität und soziale Nähe gekennzeichnet ist, in eine indirekte, die auf Rechtssicherheit aufbaut und nicht auf die ‚zwischenmenschliche Solidarität' angewiesen ist, verdeutlichen. „Dies allerdings entwertet das Pathos des Mitleids. Das der funktionalen Differenzierung adäquate Prinzip ist nicht die Solidarität sozialer Nähe sondern die Inklusion in große Systeme."[238] Gleichzeitig soll die Rückbindung der indirekten Solidarität an die direkte der familiären Beziehung dem Generationenvertrag ein hohes Maß an Plausibilität verleihen. „Die Plausibilität des Modells eines Generationenvertrages in der gesetzlichen Rentenversicherung beruht sowohl auf seiner selbstverständlichen Ubiquität, Praktikabilität und Funktionalität als auch auf seiner ideologischen Rückbindung an die traditionelle Generationensolidarität und deren letztlich religiöse Wurzeln. Dabei ergänzen sich Gewohnheit und Ideologie dank der wohlfahrtsstaatlichen Garantien zu einer ... stabilen Konfiguration, gegen die rationale Kräfte wenig Durchsetzungschancen haben."[239]

Der Schreibersche Rentenplan, der in der Mittelaufbringung exklusiv auf den Beiträgen als Prozentsätzen des Erwerbseinkommens beruht, muss in einem stärkeren Maße als steuerfinanzierte Rentensysteme an einer Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur interessiert sein. Natürlich wäre eine Umlagefinanzierung auch in einem steuerfinanzierten System möglich. Allerdings wäre dann die mit der Beitragszahlung verbundene Eigentumsgarantie, wenn schon nicht verloren, so doch in ih-

---

[237] Ders. (1955), 32 - 36

[238] Göbel/ Pankoke (1998), 471

[239] Kaufmann (1997), 26

rer Legitimität reduziert. Und selbstverständlich hat ein immer größer werdender „alter“ Bevölkerungsanteil auch Auswirkungen auf die Belastung der Steuerzahler, wenn die Renten steuerfinanziert würden. Indem Schreiber das Umlageverfahren jedoch auf die Erwerbseinkommen beschränkt, wird die Bevölkerungsstruktur, der altersmäßige Bevölkerungsaufbau zur entscheidenden Größe. Nur wenn die Zahl der Erwerbstätigen in der Volkswirtschaft und ebenso auch die durchschnittliche Lebenserwartung der 65jährigen konstant bleiben, kann die gesetzliche Rentenversicherung ihre Funktion erfüllen. Da die Lebenserwartung aufgrund des medizinischen Fortschritts aber steigen wird, ist ein „gewisses Maß an Bevölkerungspolitik“[240] notwendig. Denn „wer sein Alter wirtschaftlich sichern will, tut nicht gut daran, im Laufe seines Arbeitslebens irgendwelche Einkommensteile dem Konsum zu entziehen..., er muss zugleich mit dafür sorgen, dass in seinem Alter auch genügend komplementäre Arbeitskraft zu dem allenfalls akkumulierten Sachkapital vorhanden ist, und das kann er nur, indem er für Nachwuchs sorgt.“[241] Deshalb gibt es zu einer aktiven Familienpolitik im Sinne der demografischen Stabilität keine Alternative. „Denn einen weiteren Schwund der Geburtenzahlen oder selbst eine Stagnation der Geburtenzahlen dürfen wir uns nicht leisten, sonst wird die Vorsor-

---

[240] Schreiber (1955), 34

[241] Ebd.

[175]Ders. (1956h).. Zwei Monate zuvor hatte Schreiber ebenfalls im Rheinischen Merkur eine Bevölkerungspolitik angemahnt: „In einem schrumpfenden Volk wird die Zukunftsvorsorge immer schwieriger und schließlich unmöglich. Hoffen wir, dass es gelingt, diesen Schrumpfungsprozess schnell zu überwinden.“ Schreiber (1956d). Ergänzend kann an dieser Stelle auch auf O. von Nell–Breuning verwiesen werden, der es noch 1979 rückblickend als den entscheidenden Fehler der Rentenreform von 1957 bezeichnete, es versäumt zu haben, „die dritte Generation in die Solidarität“ (87) nicht mit einbezogen zu haben, weil die mittlere, erwerbstätige Generation nur dann für das eigene Alter vorsorgen kann, wenn sie erstens Beiträge entrichtet, aus denen die Rente der lebenden Rentnergeneration finanziert wird, und zweitens die nachwachsende Generation aufzieht. Damit versucht Nell–Breuning zu verdeutlichen, dass das Problem der Verteilungsgerechtigkeit in der Rente nicht eines zwischen den Generationen ist, sondern zwischen denjenigen, die Kinder aufziehen und denen, die dies – aus welchen Gründen auch immer – nicht tun: „ Darum muss diese Last im Ganzen gerecht verteilt werden. Wer keinen Nachwuchs aufzieht („seine Zukunft auf den Kindern anderer Leute aufbaut“), der muss entsprechend höhere Beiträge zur Finanzierung der Renten zahlen; wer zur Aufzucht der nachwachsenden Generation beiträgt, braucht nur entsprechend geringere Beiträge zu entrichten.“ (87)Nell – Breuning (1979)

ge für das Alter, ganz gleich, auf welche Weise man sie betreiben mag, immer schwieriger und schließlich unmöglich."[242] Deshalb kommt der Kindheits- und Jugendrente, dem „spiegelbildliche(n) Analogon zur Altersrente"[243] eine so große Bedeutung zu. Erst die Einbindung der noch nicht erwerbstätigen Bevölkerung in ein System der Existenzsicherung vervollständigt den Generationenvertrag. Kindergeld bzw. Familienlastenausgleich sind deshalb auch kein Ausgleich für besondere Belastungen oder ein Element der Fürsorge. Die Aufzucht von Kindern ist eine vom Markt wie der gesamten Gesellschaft nicht honorierte Leistung, die gleichwohl jedoch für die Funktionstätigkeit der Rentenversicherung unabdingbar ist: „Die Aufzucht einer nachwachsenden Generation, nicht aber die Zahlung von Beiträgen, ist die Bedingung der Möglichkeit dafür, dass die heutigen Beitragszahler in Zukunft Renten beziehen."[244]

Nach dem Schreiber – Plan soll jedes Kind bis zum Alter von 20 Jahren eine Unterhaltsrente nicht in absolut gleicher Höhe sondern in Relation zum Arbeitseinkommen seines Ernährers erhalten. Dieses in Form eines Kredites erhaltene Geld soll ab dem 35. Jahr des dann Erwachsenen bis zur Erreichung des Rentenalters entsprechend seinem eigene Familienstand wieder an die Gesellschaft zurückerstattet werden. Die Rückzahlungsquote bemisst sich nach dem Familienstand und der Anzahl der Kinder. Die Ausrichtung der Höhe der Kindheits- und Jugendrente nach dem Bruttoeinkommen des „Ernährers" folgt der von Schreiber verfolgten Linie einer neuen Sozialpolitik, die nicht in der interpersonellen Umverteilung die Lösung der Probleme moderner Industriegesellschaften sieht, sondern in der Verteilung der individuell erzielten Marktergebnisse auf die Lebenszeit. Eine Sozialpolitik mit egalisierenden Effekten ist nicht das Ziel seiner Überlegungen. Die gleiche Bedarfslage von Kindern und die damit einhergehenden gleichen Unterhaltskosten, die ein gleiches Kindergeld für alle nahe legt, hätten gleiche Startchancen für alle Kinder eröffnet. Sie werden von Schreiber mit dem Hinweis auf den schichtenspezifischen

---

[176] Schreiber (1964), 12

[177] Zum Folgenden Schreiber (1955), 33; die konkreten Quoten verstand Schreiber nur als Beispiele. Wichtig ist ihm die Staffelung.

[244] Möhring-Hesse (2005), 37

„tatsächlichen“ Aufwand für das Kind abgelehnt.[245] Insofern regiert auch in der Kindergeldregelung bei Schreiber wieder das schon für die Rentenversicherung gültige Prinzip der Leistungsgerechtigkeit. So wie die unterschiedliche Leistung während der Zeit der Erwerbsarbeit sich in unterschiedlichen Löhnen/ Gehältern, in unterschiedlichen Beiträgen zur Rentenversicherung und dementsprechend in unterschiedlichen Renten ausdrückt, so wirkt auch die unterschiedliche „Leistung“, ausgedrückt in einer unterschiedlichen Kinderzahl, reziprok in einer unterschiedlichen Belastung bei der Rückzahlung der Kinder- und Jugendrente. Denn „wer kinderlos oder kinderarm ins Rentenalter geht und mit dem Pathos des Selbstgerechten für gleiche Beitragsleistung gleiche Rente verlangt und erhält, zehrt im Grunde parasitär an den Mehrleistungen der Kinderreichen, die seine Minderleistung kompensiert haben. Es gibt ein gesellschaftliches ‚Soll‘ der Kinderzahl, eben jene 1,2 Kinder, die jeder Einzelmensch im Durchschnitt haben muss, damit die Gesellschaft am leben bleibt und auch für den Unterhalt ihrer Alten aufkommen kann.“[246]

Intergenerative Gerechtigkeit

Schreibers Rentenplan hatte mit der unbedingten Geltung des aus der Privatversicherung stammenden Prinzip der Äquivalenzgerechtigkeit, das sich sowohl auf die Rentenhöhe als auch im reziproken Verhältnis auf die Kinderzahl und das Umlageverfahren bezieht, ein Rentensystem entwickelt, das hohe Stabilität verheißt und gleichzeitig eine Partizipation der Rentnergeneration an der Wohlstandsentwicklung garantiert. Diese Stabilität wurde vor allem dadurch gewährleistet, dass das System von den jeweiligen politischen Machtverhältnissen unabhängig war.

Die von ihm geforderte „Sicherung der Kontinuität des Volksdaseins“[247] als der neben der Stabilität des Arbeitsmarktes entscheidende Komponente seines Mo-

---

[245] Ders. (1964), 36f (bis hierher)

[246] Ders. (1955), 34f. Konzeptionell werden die Fragen eines Familienlastenausgleichs auch in den Systemen der sozialen Sicherung heute weitergeführt bei Wingen (1975) und Borchert (1993); neuestens auch in dem von Borchert im Auftrage der Hessischen Landesregierung erarbeiteten „Wiesbadener Entwurf“ eines Familienlastenausgleichs; vgl.. Hessische Staatskanzlei (2003). Zur Kritik daran siehe Ebert (2002); neuestens auch Hengsbach (2003).

[247] Ders.(1955), 32

dells gesetzlicher Rentenversicherung kann aber auch nicht an dem Problem vorbei gehen, wie die Lasten der Alterssicherung zu verteilen sind, wenn der zu einem bestimmten Zeitpunkt (bei der Einführung des Rentensystems) festgestellte Altersaufbau der Bevölkerung ins Wanken gerät. Denn auch die von Schreiber durch die Einführung der Kindheits- und Jugendrente sowie der nach Kinderzahl gestaffelten Rückzahlungsquote, die eine positiv sanktionierende Wirkung auf die Bevölkerungsentwicklung haben sollte, kann nicht sicherstellen, dass die „Gebärfreudigkeit" von Frauen mit Aussicht auf die Sicherung der Renten zunimmt. Nicht ausschließlich ökonomische Motive und schon gar nicht rentenversicherungspolitische Motive dürften für das generative Verhalten entscheidend sein. Zudem stellt sich unter zeitlichen Gesichtspunkten das Problem einer Verzögerung zwischen der Implementierung bevölkerungspolitischer Maßnahmen und deren Wirksamkeit ein. Denn selbst vorausgesetzt, dass sich die Bevölkerung entsprechend den intendierten bevölkerungspolitischen Maßnahmen verhalten würde, könnten diese erste in ca. 20 Jahren ihre Wirksamkeit entfalten, nämlich dann, wenn die heute Geborenen ins Erwerbsleben eintreten und somit Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversicherung würden.

Jenseits dieser Kritik an der Wirksamkeit des Schreiberschen Vorschlags, sah sich Schreiber selbst mit den demografischen Folgen des zweiten Weltkrieges konfrontiert. Für die Jahre 1960 – 1985 wurde eine Bevölkerungsverschiebung prognostiziert, die das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern in eine ungünstige Relation bringt. Nach der Schreiberschen Rentenformel hätte sich eine steigende Zahl von Beitragszahlern in Relation zu den Rentenempfängern bei stabilen Beitragssätzen in einem größerem Rentenfonds niedergeschlagen, der bei konstanter Zahl von Empfängern von Rentenleistungen zu einer höheren individuellen Rente geführt hätte. Sinkende Beitragszahler und steigende Rentnerzahlen, begründet in nachlassenden Geburtenzahlen und medizinischem Fortschritt, der zu einer höheren Lebenserwartung führt, lassen das Verhältnis von Beitragszahler zu Rentenempfängern als Belastung des Systems erscheinen. Allgemein formuliert lautet die Frage: Wem sollen die Lasten dieser ungünstigen demografischen Relation aufgebürdet werden. Schreiber selbst stellt drei Lösungsvarianten vor:,

- Bei Beibehaltung des Rentenniveaus und der Beitragshöhe wird das Renteneintrittsalter erhöht. Damit verschiebt sich die Anpassungslast auf die mittleren und älteren Jahrgänge der Erwerbstätigen.
- Bei Beibehaltung des Renteneintrittsalters und der Beitragshöhe werden die Rentenbezüge reduziert bzw. ihre Anpassung an die Lohnentwicklung zeitlich befristet ausgesetzt. Dies verlagert die Krisenregulierung allein auf die Rentenbezieher.
- Bei Beibehaltung des Renteneintrittsalters und des Rentenniveaus werden die Beiträge zur Rentenversicherung erhöht, was die Anpassungslasten den Versicherten aufbürdet.

Die Tatsache, dass Schreiber einmal für die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters[248], ein anderes Mal für die zeitweilige Erhöhung der Beitragssätze[249] und ein weiteres Mal für einen Verzicht der Anpassung der Rentenleistungen an die Lohnentwicklung[250] optiert, zeigt eine deutliche Schwäche seines Rentenplanes auf. Der von ihm ansonsten eingehaltene Automatismus, der dem System der gesetzlichen Alterssicherung unter dem Gesichtspunkt der Verlässlichkeit eine beträchtliche moralische und politische Legitimation verschafft hatte, wird durch die Nicht – Integration des zeitlichen Faktors untergraben und damit auch die ansonsten eingeforderte „Entpolitisierung“ der Rentenversicherung ausgehöhlt.

Normalitätsannahmen und Wirkungen des Schreiber – Planes

Die relative wertmäßige Transformierung des während der Zeit der Erwerbsarbeit bezogenen Einkommens auf die erwerbslose Zeit des Alters ist die Zielsetzung des von Schreiber entwickelten Rentenplanes. Umverteilung oder eine eigene armutsvermeidende Grund- oder Mindestrente kennt dieses Rentenkonzept nicht. Er hielt eine armutsvermeidende Politik der Rentenversicherung aber auch auf lange Sicht gesehen für überflüssig. Denn die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung, die sich in steigenden Erwerbseinkommen ausdrückt, und die Integration in den Ar-

---

[248] Ders. (1956f),104

[249] Ebd., 116

[250] Ders. (1971a), 13; ders. (1955), 26

beitsmarkt werden Armut auch im Alter überwinden. Sofern sie überhaupt noch ein gesellschaftliches Phänomen darstellt, ist sie das Ergebnis historischer Entwicklungen wie der Inflation in der Weimarer Republik und der Zerstörung infolge des Zweiten Weltkrieges. Selbstverständlich ist Armut auch politisch zu bekämpfen, aber eben nicht im Rahmen einer gesetzlichen Rentenversicherung, sondern mit den Instrumenten der Fürsorge, die aber „ganz anderen Seingesetzen gehorcht“[251] als die Rentenversicherung.

An diesem Punkt steht Schreiber in deutlichem Gegensatz zu den frühen SPD – Vorschlägen zur Rentenversicherung, die durch die Beibehaltung von nicht bedarfsabhängigen Grundbeträgen zumindest für die Gruppe der Versicherten eine Mindestsicherung angestrebt hatten. Die von ihm für nicht notwendig erachtete Ausrichtung der Rentenversicherung auf Armutsvermeidung geht von der Stabilität des Arbeitsmarktes[252], einer ununterbrochenen Erwerbsbiografie sowie ausreichenden Lohneinkommen aus. Folglich schlagen sich alle davon abweichenden Situationen (Arbeitslosigkeit, frühzeitige Invalidität, Teilzeitarbeit etc.) in einer Verminderung der Rentenleistungen nieder. Aber selbst ununterbrochene Erwerbsbiografien von 45 Jahren, Stabilität des Arbeitsmarktes und Produktivitätsfortschritte, die in höhere Erwerbseinkommen umgesetzt werden können, sind notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für Armutsvermeidung im Alter. Denn der von Schreiber selbst skizzierte Zusammenhang von wirtschaftlicher Dynamik, höheren Löhnen, höheren Beitragsleistungen und höheren Rentenleistungen wird nur dann aufgehen, wenn in Tarifverhandlungen auch höhere Löhne durchgesetzt werden können. Die Produktivitätsentwicklung eröffnet nur den verteilungspolitischen Spielraum, ohne gleichzeitig festzulegen, wer davon profitiert. Aber nicht nur die Machtverteilung im Verhältnis von Kapital und Arbeit ist für die Verteilung relevant, sondern auch die zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen. Sind etwa die Tarifkommissionen von Gewerkschaften hauptsächlich mit männlichen Facharbeitern besetzt, die auch strategisch für die Gewerk-

---

[251] Ebd.

[252] Eine lang andauernde strukturelle Arbeitslosigkeit hielt Schreiber für historisch überwunden, während konjunkturelle Dellen mit den Instrumenten keynesianischer Nachfragesteuerung behoben werden sollten.

schaften von großer Bedeutung sind, dann werden die Tarifforderungen wahrscheinlich anders aussehen, als wenn vorwiegend Frauen mit ihrer durch die Doppelbelastung von Berufstätigkeit und Hausarbeit geprägten Erfahrung die dominante Rolle in der innergewerkschaftlichen Auseinandersetzung bei der Aufstellung von Tarifforderungen spielen. Die Orientierung der gewerkschaftlichen Tarifpolitik z.B. an Sockelbeträgen oder an linearen Lohnerhöhungen hat unterschiedliche verteilungspolitische Wirkungen, die auch für die Vermeidung von Armut im Alter relevant sind.

Der Schreibersche Rentenplan ist nach dem Modell des „männlichen Facharbeiters“ gebildet. Für diesen Typus des Normalarbeitnehmers kann das Problem der Altersarmut nach dem Schreiber – Plan als gelöst betrachtet werden. Eine ununterbrochene Erwerbsbiographie mit durchschnittlichem Einkommen kann auch im Alter Existenzsicherung erwarten. Dies gilt aber schon nicht mehr für den Frühinvaliden. Unabhängig davon, dass Schreiber wegen der hohen Belastung der Rentenversicherung durch die große Zahl von Frühinvaliden, diese in einer gesonderten Versicherung versichert wissen wollte, sollten die Invaliditätsrenten auf 40 Prozent des Bruttolohnes beschränkt sein[253], was Schreiber selbst als nur knapp über dem Existenzminimum bezeichnet.[254] Er begründet diese gegenüber der normalen Rente nach unten abgestufte Rentenhöhe mit dem Ziel, den „psychologisch bedingten Sog“ zur Frühinvalidität abzubremsen, sowie mit dem Prinzip der individuell zuzuschreibenden Leistungsgerechtigkeit. Denn „es kann nicht Aufgabe einer Solidargemeinschaft sein, dem... leistungsunfähig gewordenen Mitglied relativ bessere Lebensbedingungen zu schaffen als sie der Arbeitstätige sich kraft eigener Leistung verschafft.“[255] Zur Sicherung seiner Existenz verweist Schreiber deshalb den Invaliden ausdrücklich auf die öffentliche Fürsorge und die familiäre Solidarität.

Die von Schreiber und auch von anderen vertretene These von der „nicht – funktionellen Armut der Arbeitnehmer“[256] unterschlägt die gar nicht so kleine

---

[253] Schreiber (1955), 26

[254] Ebd., 40

[255] Ebd. 43

[256] Ebd., 9; vgl. u. a. Frerich (1987), 424. Die These wird von Engelhardt (1991), 54f bezweifelt.

Gruppe der Niedrigverdiener. Nimmt man den Regelsatz der Sozialhilfe als die offizielle Armutsgrenze, so konnte Zöllner schon 10 Jahre nach der Rentenreform von 1957, die zumindest durch die finanzielle Berücksichtigung von Ersatz- und Ausfallzeiten gewisse Verteilungselemente in die Rentenversicherung eingebaut hatte, nachweisen, dass das Fehlen einer unteren Bemessungsgrenze, die der SPD – Vorschlag mit der Rente nach Mindesteinkommen initiieren wollte, dafür verantwortlich zu machen ist, dass Versicherte, die 1967 nur unwesentlich weniger als 600, - DM monatlich verdienten, selbst nach vierzigjähriger Erwerbsarbeit ein Renteneinkommen erhielten, das unterhalb des im BSHG festgelegten Regelsatzes lag.[257] Dies traf besonders für die von Frauen dominierten Branchen Textil und Bekleidung, Einzelhandel, Nahrungsmittelindustrie, Hotel- und Gaststättengewerbe zu. Und es dürfte kein Zufall sein, dass Schreiber genau diese nicht im Blick hatte. War doch den Frauen, wie noch zu zeigen sein wird, eine andere Rolle vorbehalten. Demgegenüber vermeidet die Witwenrente - wegen des höheren Arbeitseinkommens der Männer - in der Praxis fast immer Armut, die auf der Basis der eigenen Rente eingetreten wäre.

Die Stärkung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit und Reduzierung des „Sozialen“ auf Versicherungspflicht sind zwei zentrale Konstruktionsprinzipien des Schreiberschen Rentenplanes. Sie verbinden das Wirtschaftssystem mit dem Rentenversicherungssystem und dürften neben der formalen Sanktion gegen alle Abweichler auch einen informellen Effekt gehabt haben: Unzureichender Erfolg auf dem Arbeitsmarkt wurde als individuell zuschreibbares Fehlverhalten interpretierbar.[258]

Der Bezug auf das Arbeitseinkommen und die auseinandergehende Verteilung

Basis der von Schreiber vollzogenen Begrenzung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung auf das Arbeitseinkommen war die These von der dominanten

---

[257] D. Zöllner (1969), 316 Hinweise über Armut und Unterversorgung trotz Lohn liefern Pohl/ Schäfer (1996); Roth (1997).

[258] Vobruda (1989) 219 – 238 spricht in diesem Zusammenhang davon, dass das Äquivalenzprinzip die Verlängerung des auf dem Arbeitsmarkt gültigen Prinzips der Leistungsgerechtigkeit in das System der sozialen Sicherung darstellt.

Stellung dieser Einkommensform in der industriellen Gesellschaft, der gegenüber andere Einkommensarten irrelevant würden. Schreiber hatte eine zweite Beschränkung durch die obere Bemessungsgrenze vorgenommen, die in Anlehnung an liberale Begründungsansätze den Sparwillen und die Sparmöglichkeit fördern sollte. Damit sollte unter funktionalen Gesichtspunkten die Basis für Investitionen gebildet werden. Dem Arbeitnehmer sollte zusätzlich die Möglichkeit der Eigentumsbildung eröffnet werden. Dies verstand Schreiber als materiellen Ausdruck der normativen Figur des „eigenverantwortlichen Arbeitnehmers", die er zur Grundlage seines Reformansatzes gewählt hatte. Steuerliche Zuschüsse wie auch Grundbeträge hatten in seinem Konzept keinen Platz, weil sie dem Gedanken der Leistungsgerechtigkeit nicht entsprachen und Umverteilungen bewirkt hätten.[259]

Zwar kann nicht bestritten werden, dass durch den Einzug einer oberen Bemessungsgrenze in die Rentenversicherung eine gewisse nivellierende Wirkung des Renteneinkommens zustande kommt. Diese bezieht sich allerdings nicht auf das gesamte Einkommen im Alter, sondern nur auf das aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu beziehende Einkommen. Andere Einkommensquellen dienen der privaten Verwendung und können zur Vermögensbildung heran gezogen werden. Auch die von Schreiber immer wieder ins Gespräch gebrachte Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand[260], die er zur zusätzlichen Existenzsicherung im Alter in Form von kapitalisierter Lebensversicherung oder des Eigenheimbaus genutzt wissen wollte, sollen nicht über die Umverteilung zustande kommen, sondern – in Analogie zur Rentenversicherung – durch staatlich festgesetztes Zwangssparen.

Die Nicht – Berücksichtigung anderer Quellen außer dem Arbeitseinkommen zur Finanzierung der Rentenversicherung hat zur Schieflage in der Vermögensbildung und zur Konzentration der „Vermögenszuwächse bei den höheren Einkommensbeziehern"[261] beigetragen. Wenn auch die wachsende Bedeutung des Ar-

---

[259] Auch die Steuerpolitik wollte Schreiber nur in sehr begrenztem Maße für die Umverteilung nutzen. Eine progressive Besteuerung lehnte er aus Gründen der kurzen Wirksamkeit ab. Damit widersprach Schreiber dem in der Finanzwissenschaft üblichen Grundsatz der Leistungsfähigkeit als Basis der Steuererhebung, die nicht nur die absolute Höhe der Steuer betreffen soll, sondern auch den nach dem Einkommen bemessenen Steuersatz. Vgl. Schreiber (1955), 11

[260] Ders.(1972), 101 - 113; ders. (1972b), 127 – 134; ders. (1972a), 114 - 126

[261] Hengsbach/ Möhring–Hesse (1999), 25f

beitseinkommens an der Entwicklung von bereinigter Lohnquote und Quote des Einkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abgelesen werden kann, so wird die Bedeutung der Vermögens- und der Einkommensverteilung von Schreiber systematisch unterschlagen. Diese besteht schon in der ungleichen Ausgangsposition. Die ungleiche Einkommensverteilung erlaubt den höheren Einkommensbeziehern eine höhere Sparrate und darüber eine höhere Vermögensbildung, die wiederum die Erzielung eines arbeitsfreien Einkommens ermöglicht. An dieser unterschiedlichen Ausgangposition von Vermögensbesitzern und Nicht – Vermögensbesitzern ist auch nach dem 2. Weltkrieg nicht viel verändert worden. Zwar hatte der 1952 eingeführte Lastenausgleich das am Tage der Währungsreform vorhandene Vermögen einer besonderen Abgabenlast unterworfen, um die Integration der Vertriebenen in die bundesrepublikanische Gesellschaft finanzieren zu können, die bessere Position der Vermögensbesitzer gegenüber der Bevölkerungsmehrheit wurde dadurch jedoch nicht korrigiert, mit der Folge, dass jene ihr Vermögen ausbauen und den Abstand zu den Nicht – Vermögensbesitzern vergrößern konnten. Vermögen verschafft den Besitzern zudem den Zugang zu Krediten. Denn die Banken werden umso höhere Kredite zur Finanzierung erhöhten Konsums oder Investitionen dann bereitstellen, wenn diesen höhere Sicherheiten in Form von Vermögen gegenüberstehen, was wiederum die Vermögensungleichheit und damit auch die Lebenslagenungleichheit verschärft. Zudem können Vermögenswerte an die nachfolgende Generation weiter gegeben werden, wodurch bei fehlender Umverteilung nicht nur die Vermögensverteilung immer ungleicher wird, sondern auch die Einkommensverteilung und die Startposition der folgenden Generation höchst ungleich bestimmt wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Schreibersche Rentenplan, obwohl als „Rentenkasse des deutschen Volkes“ und insofern universell konstruiert, mit seiner Beschränkung auf das Arbeitseinkommen und dessen Begrenzung durch die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze nicht nur keine Armutsfestigkeit des Rentensystems garantieren kann, sondern zudem die am Beginn der Bundesrepublik bestehende Vermögens- und Einkommensverteilung festigt und weiter ausbaut. Durch die in die Rentenformel eingebaute additive Wirkung des Lohn- und Zeitfaktors wird die Ungleichheit verstärkt. Hinzukommt, dass die im Schreiberschen Rentenplan vorgesehene Beschränkung der Finanzierung der Renten auf das Arbeitseinkommen selbst unter der von Schreiber favorisierten Lösung,

die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung abzuschaffen und sie in Lohnerhöhungen für die Arbeitnehmer/ -innen umzuwandeln, den Druck auf die Arbeitsplätze erhöht. Denn eine erhöhte Lohnquote wird bei enger werdenden Märkten den Rationalisierungsdruck auf den Faktor Arbeit lenken.

Der „geheime Geschlechtervertrag"

Folgt man der Funktionslogik des Schreiberschen Reformplanes, dann wäre eine Hinterbliebenenrente auszuschließen. Denn nur die Beteiligung am Beschäftigungssystem, das daraus erwachsende Einkommen und die sich danach richtenden Beitragszahlungen begründen einen gesetzlichen Rentenanspruch. Auch die von ihm geforderte Einführung einer Kindheits- und Jugendrente, dem einzigen Umverteilungselement, hatte keine unmittelbaren Folgewirkungen für die Sicherung im Alter. Es ist als Darlehen konzipiert, dessen Empfänger die Kinder bzw. Jugendlichen und dessen Treuhänder die Eltern waren, und musste je nach Haushaltsgröße des Empfängers in späterer Zeit zurückgezahlt werden. Alle diejenigen, die nicht in das Erwerbsarbeitssystem eingebunden sind, wären zur Sicherung des Einkommens im Alter eigentlich auf die eigenen Ersparnisse, die Sozialfürsorge oder andere Einkommensquellen angewiesen gewesen. Wenn Schreiber dennoch eine „Vererbbarkeit der Rente" in Form der Hinterbliebenenrente[262] in seinen Plan einbaut, so kann dies nur über andere Begründungszusammenhänge geschehen. Eine erste Begründungsfigur liefert die Charakterisierung des Erwerbseinkommens als Familieneinkommen. Zwar ist sich Schreiber mit den Liberalen darin einig, dass das Erwerbseinkommen nur individuell erworben werden und in seiner Höhe auch nur die individuelle Leistung widerspiegeln kann. Er grenzt sich von ihnen jedoch dadurch ab, dass die Verteilung der Einkommen und Lebenslagen, wie sie das freie Spiel des Wettbewerbs hervorbringt, für ihn nicht „Ausdruck einer höheren Gerechtigkeit"[263] ist. Die nach Haushaltsgröße unterschiedliche Bedarfslage erfordert den Familienlastenausgleich, den Schreiber funktional für das Rentenversicherungssystem begründet hatte. Wenn die unterschiedliche Höhe des Erwerbseinkommens auch nur die unterschiedliche Leistung reflektieren kann, so ist diese Einkommens-

---

[262] Der Fall der Waisenrente ist im Folgenden nicht berücksichtigt, sondern nur der der Witwenrente.

[263] Schreiber (1972), 41

form dennoch als Familieneinkommen konzipiert, als ein Einkommen, von dem die Familien leben muss. Denn der moderne Wirtschaftsbürger ist „Familienvater, Arbeiter und Eigentümer in einer Person“[264]. Insofern die Renten eine wertmäßige Übertragung der in der Zeit der Erwerbsarbeit in die Rentenkasse eingezahlten Beiträge darstellen, unterliegen sie dem Eigentumsrecht, sind also an die Erbberechtigten auch vererbbar.

Die zweite Form – noch ganz in der Logik des Schreiber - Planes – zur Begründung der Hinterbliebenenrente verläuft über die besondere Leistung der nichterwerbstätigen Mutter. Sie trägt durch die Sicherung des Nachwuchses dazu bei, dass das Umlageverfahren in der Rentenversicherung stabilisiert und dadurch der Unterhalt im Alter gesichert wird.[265] Hier ähnelt der Schreibersche Ansatz dem von Beveridge, der die Hausfrauen als eigene Klasse arbeitender Personen definiert. Es scheint von daher kein Zufall zu sein, dass Schreiber für die Witwenrente einen Anteil von 50 Prozent der Beitragsrente für gerechtfertigt hält. Mag dies auch vordergründig motiviert sein durch die Analogie zur Beitragsrente, die ebenfalls 50 Prozent des Bruttoarbeitseinkommens betragen sollte, so liegt sie doch punktgenau in der Logik seines Reformplanes, der darauf beruht, dass das Umlageverfahren in seinen Leistungen gleichermaßen von den Beiträgen des männlichen Erwerbstätigen und den Reproduktionsleistungen seiner nicht erwerbstätigen Ehefrau abhängig ist. Diesen impliziten „Geschlechtervertrag“[266], der dem Mann die Erzielung des Familieneinkommens vorbehält, ihn umgekehrt von der Erziehungs- und Beziehungsarbeit befreit und vice versa der Ehefrau die Nachwuchssicherung und damit den anderen Teil des Generationenvertrages zuweist, hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Hinterbliebenenrente damit begründet, dass dadurch die nicht erwerbstätigen Frauen einen „gewissen Ausgleich für den durch Kindererziehung verursachten Verzicht auf eine eigene Altersversorgung“[267] erhalten. Der Ge-

---

[264] Ders. (1955), 22; vgl. auch Schreibers Rede vor dem sozialpolitischen Ausschuss des deutschen Bundestages am 21.09.1956, abgedruckt in: Die Rentenreform 1956/57 (1957), 76 – 83, wo er von der „Lage des Hausvaters...“ spricht.

[265] Ders. (1955), 40

[266] Der Ausdruck stammt Kaufmann (1995), 22

[267] BverfGE 87, 1, 38

schlechtervertrag impliziert eine strenge Rollen- und Arbeitsteilung entlang einer geschlechtsbezogenen Linie und stabilisiert diese von Seiten des Rentenrechts. Verstärkt wurde diese Linie durch die Möglichkeit für Frauen, sich bei der Heirat ihre bis dahin geleisteten Rentenbeiträge auszahlen zu lassen[268], eine Möglichkeit, die dem Mann nicht eröffnet wurde. Spätestens dadurch wird der Frau signalisiert, wo ihr gesellschaftlicher Ort zu sein hat: bei Haus und Herd. Schreiber hat auch in späteren Jahren daraus nie einen Hehl gemacht: Bei aller Wertschätzung der weiblichen Arbeitskraft im Produktionsbereich ist doch ihre „wichtigste soziale Funktion die der Ehefrau, der Mutter, der Erzieherin der Kinder, der Schöpferin der Intimwerte des Heims."[269] In Analogie zur zweiteiligen Struktur des Umlageverfahrens in der Rentenversicherung, bestehend aus Beitragssicherheit und Nachwuchssicherung, soll auch die Werteebene eine doppelte Struktur erhalten: Die Produktion materieller Werte dem Mann, die der immateriellen der Frau. Folgerichtig kann Schreiber auch der Zunahme der weiblichen Erwerbsquote in den späten 50er und 60er Jahren nichts Positives abgewinnen, „gibt (sie, H. Z.) doch Anlass zu der Befürchtung, dass in unserer Gesellschaft immaterielle Werte gegenüber materiellen unterbewertet werden, wodurch sowohl die Familie wie die Gesellschaft ihr mögliches Wertmaximum verfehlen."[270] Der Geschäftsführer des BKU reiht sich damit in die im Katholizismus vorherrschende konsumkritische Linie ein, die in der Steigerung des materiellen Wohlstandes nicht nur eine Gefährdung der Moral erblickte, sondern gleichzeitig auch die Familie als den Ort der Moralerzeugung bedroht sah. Dass die Frau nicht nur faktisch allein die Sozialisationsarbeit übernahm, sondern auch übernehmen sollte[271], war dabei eine auch von anderen geteilte Überzeugung und entsprach einem weitgehenden (männlichen) gesellschaftlichen Konsens. Dieser Geschlechtervertrag sicherte der nicht erwerbstätigen Ehefrau nicht nur keine eigenständige Alterssicherung, sondern nur eine abgeleitete. Die von ihr geleistete

---

[268] Vgl. dazu Gallon (1996), 42 – 44.

[269] Schreiber (1955), 27

[270] Ders. (1968), 39

[271] So äußert Aichinger die Hoffnung, dass „die Frauenarbeit verschwindet, wo die Mutter Wichtigeres zu tun hat." In: Wirtschaftszeitung 02. 07. 1949; zit. nach Ruhl (1994), 164

Erziehungsarbeit, die auch von Schreiber als völlig unentbehrlich bewertet wurde, wurde in der Form der Hinterbliebenenrente ‚entlohnt', die allerdings auch die kinderlose Ehefrau erhielt. Sie ‚zwang' zudem die Ehefrau, auch in einer nicht mehr gelebten Ehe zu bleiben, wenn sie nicht im Alter völlig auf die Fürsorge, später die Sozialhilfe angewiesen sein wollte. Diese Tendenz wurde durch das bis in die 70er Jahre gültige Ehescheidungsrecht rechtlich abgesichert. Da die Hinterbliebenenrente wie die Beitragsrente in ihrer Höhe nach dem Äquivalenzprinzip gestaltet werden sollte, trafen auf sie die gleichen Probleme zu wie auf die Beitragsrente: auch sie konnte Armut im Alter nicht verhindern so wie sie bei hohem Einkommen des Ehemannes und normaler Anwartschaftszeit höher sein konnte als die Rente einer lebenslang erwerbstätigen Frau in den unteren Lohngruppen.

Der verdeckte Geschlechtervertrag mit seinen starren Rollenerwartungen ist auch die kulturelle Basis für das Fehlen öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen. Denn in dem Maße wie Frauen selbst diesen „Vertrag gehalten haben", waren sie allein für die Kindererziehung und -betreuung zuständig. Dies wurde zu ihrer privaten Angelegenheit erklärt, so dass die Politik sich nicht genötigt sah, entsprechende Einrichtungen bereitzustellen. Folge dieser Politik ist es, dass die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Maßstab unter den hochentwickelten Industrienationen zu den Schlusslichtern in der Versorgung mit öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen zählt.

Der sich im Rentensystem ausdrückende Geschlechtervertrag, der für den Mann einen Zwang zur Erwerbsarbeit ausübte, und die verheiratete Frau davon „ausschloss", wurde durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichte 1957 noch verstärkt, mit dem die gleiche Besteuerung von Ehepaaren und Unverheirateten verworfen wurde. Der mit dem Urteil eröffnete Weg zum „Ehegattensplitting" im Einkommenssteuerrecht bestärkte das gesellschaftlich akzeptierte Familien- und Ehebild.

2.3 Die Rentenreform vom 1957: Kontinuität und Neuansatz

Dass die sozialpolitische Entwicklung als erstes Reformgesetz die Rentenversicherung betreffen würde, war keineswegs selbstverständlich. Die von Adenauer in der Regierungserklärung von 1953 zu Beginn der zweiten Legislaturperiode angekündigte „Sozialreform" hatte eher einen umfassenden Grundlagenentwurf erwarten lassen, aus dem dann die Reform der einzelnen sozialpolitischen Teilbereiche sys-

tematisch zu entwickeln waren. Intention und Motivation des angekündigten Reformwerkes „Sozialreform“ ergaben sich auch nicht ausschließlich aus den Unzulänglichkeiten der bestehenden sozialpolitischen Regelungen, wenn diese auch von Zeitgenossen selbst als kompliziert, unsystematisch und nicht transparent charakterisiert wurden. Ein umfassendes sozialpolitisches Reformvorhaben diente vor allem der Beschaffung politischer Legitimation. Adenauer wollte seiner in der Bevölkerung umstrittenen Außen- und Sicherheitspolitik, die mit den Stichworten NATO – Beitritt, Westintegration und Wiederbewaffnung plakativ umschrieben werden kann, ein innenpolitisches Erfolgsthema hinzufügen, das sich auch wahltaktisch einsetzen ließ. Dem trug die Rentenreform von 1957 vollends Rechnung. Denn wie G. Schmidtchen bestätigte, wäre die Bundestagswahl des gleichen Jahres von der Union wohl nicht gewonnen worden, wenn es die Rentenreform nicht gegeben hätte.[272] Weiterhin ist die Funktion der Rentenreform im Rahmen des „Kalten Krieges“ zu beachten. Von beinahe allen Parteien wurde immer wieder die nicht nur wirtschaftliche Überlegenheit des westlichen Systems, sondern auch sein sozialpolitischer Vorsprung beschworen. Die Sozialpolitik sollte die Anziehungskraft des bundesrepublikanischen Weges besonders für die ostdeutsche Bevölkerung demonstrieren.[273]

Die Kontinuität mit der vorausgegangenen Form der Rentenversicherung wahrt die 57er Rentenreform in der Organisation der Sozialversicherung und bzgl. des zu versichernden Personenkreises. Nach wie vor ist die Rentenversicherung eine beitragsfinanzierte auf ArbeitnehmerInnen bezogene Pflichtversicherung. Als kategoriale Sozialversicherung, die auch in gewisser Weise den Status des/ der ArbeitnehmerIn in den Ruhestand „rettet“, steht sie in der Traditionslinie der seit der Kaiserzeit gültigen Invaliditäts- und Rentenversicherung. Allerdings selbst in diesen Elementen, die die Pfadabhängigkeit der Entwicklung demonstrieren, sind Veränderungen festzuhalten, die bedeutungsvoll sind: Zwar wurde die bislang gültige organisatorische Trennung in Angestellten- und Arbeiterversicherung durch die Bildung von Landesversicherungsanstalten für Arbeiter (LVA) und eine Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) weiterhin aufrecht erhalten, allerdings mate-

---

[272] Vgl. Schmidtchen (1959), 167

[273] Vgl. dazu u. a. Roth (1989), 36f; Abelshauser (1979), 661 – 679.

riell ausgehöhlt: bei gleichem Leistungsrecht wurden die bislang geltenden unterschiedlichen Kriterien für den Erwerb- von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitrenten aufgehoben und die unterschiedlichen Voraussetzungen für den Bezug der Witwenrente abgeschafft. Damit wurde nicht nur einer alten gewerkschaftlichen Forderung Rechnung getragen, sondern auch ein Beitrag zur Entproletarisierung geleistet: Die Arbeiter erlangten „Standards der sozialen Mitte, während der neue Mittelstand der Angestellten, der zu einer großen Arbeitnehmergruppe herangewachsen war, den Standesdünkel aufgab und sich der industriellen Arbeiterschaft annäherte.“[274] Die Tendenz zur Entproletarisierung wurde auch dadurch verstärkt, dass die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ihre armutsorientierte Ausrichtung als Versicherung der „kleinen Leute“ verlor und den Arbeitnehmer unabhängig von sozialem Status und eigenem Erwerbseinkommen zum Versicherten erklärte. Dazu trug vor allem auch das neue Leistungsrecht bei, dass die reale Rentenentwicklung nicht nur an die eingezahlten Beiträge zurückband sondern auch an die dynamische Entwicklung der Wirtschaft ausgedrückt in der durchschnittlichen Lohnentwicklung. Entproletarisierung war keineswegs auf eine rückwärts gerichtete kleinbürgerliche Existenz ausgerichtet, sondern auf ein „modernes meritokratisches Bewusstsein“. Gegen Leistungserbringung konnte „eine umfassende Teilhabe an den sozialen Chancen erlangt werden.“[275]

Die Rentenversicherung erhielt in doppelter Hinsicht durch die 57er Reform eine neue Wertebasis, die mit dem Begriff der Teilhabegerechtigkeit umschrieben werden kann. Bei Ausweitung der Versichertenpflichtgrenze sollten die Beiträge sich in den Leistungen widerspiegeln. Umverteilungselemente, die die kaiserliche Rentenversicherung durch Grund- und Mindestsicherungselemente bestimmt. wurden abgeschafft. Gleiches gilt auch für den Bundeszuschuss, der zwar beibehalten wurde, um versicherungsfremde Leistungen zu finanzieren, jedoch als Auslaufmodell konzipiert war. Er war als eine Übergangsregelung gedacht. Beibehalten wurde die paritätische Finanzierung, die den korporatistischen deutschen Sozialstaat stärkte und die Selbstverwaltung legitimierte. Die interpersonellen Umverteilungskomponentenwaren relativ gering. Lediglich die Anerkennung von Ausfall- und Ersatz-

---

[274] Vesper/ van Oertzen/ Geiling/ Hermann/Müller (2001), 74

[275] Ebd.

zeiten, die z. T. erheblich ausgeweitet wurden, fallen ins Gewicht. Ähnliches kann von der Anerkennung von Zurechnungszeiten im Falle von Frühinvalidität und frühzeitiges Todes des Versicherten für die Hinterbliebenenrente gesagt werden .

Die für die Entstehungsgeschichte des deutschen Sozialstaates festgestellte Mischung unterschiedlicher Wohlfahrtskulturen kann auch für die reformierte Form festgehalten werden, allerdings in einer unterschiedlichen Gewichtung. Das paternalistisch–etatistische Erbe spiegelt jetzt nur noch die Pflichtversicherung wider; die antistaatliche Tradition ist durch die kategoriale auf Arbeitnehmer beschränkte Pflichtversicherung beibehalten worden, die noch dadurch verstärkt wurde, dass die Bundeszuschüsse aufgegeben wurden, während die liberale Wohlfahrtskultur durch den weittestgehenden Verzicht auf Umverteilungskomponenten und den meritokratischen Charakter des Äquivalenzprinzips verstärkt wurde.

Dass die Sozialreformdebatte in eine Reform der Rentenversicherung einmündete[276], verdankt sich auch der besonderen soziale Lage der Rentnerhaushalte, die von der nach der Währungsreform sich heraus kristallisierenden Wachstumsphase und der damit verbundenen Wohlstandsentwicklung abgekoppelt waren. Die Rede von der „Armut der Rentner“ war keineswegs eine politische Phrase, die sich lediglich zu Wahlkampfzwecken eignete, sondern soziale Realität, die auch durch einschlägige Untersuchungen bestätigt wurde.[277] Der in die öffentliche Auseinandersetzung transportierte Gegensatz von „Wiederbewaffnung und Altersarmut“[278], der sich auch in schlechten Umfrageergebnissen für CDU/CSU niederschlug[279], verfehlte auch auf der Regierungsebene seine Wirkungen nicht, zumal die SPD – Opposition ab September 1955 auf eine Reform der gesetzlichen Alterssicherung drängte und eigene Vorschläge erarbeitete. Hinzu kam, dass die Sozialreformdebat-

---

[276] Hentschel (1983), 162

[277] Vgl. u. a. Hockerts (1980), 213; Hansen (1955), 279ff;

[278] Hockerts (1980), 366 berichtet von der Teilnahme Adenauers am 4. Ordentlichen DGB – Bundeskongress, dessen Rede von dem Zwischenruf „Erst Renten, dann Aufrüstung“ unterbrochen wurde. Adenauer griff dieses Argument bei internen Beratungen auf.

[279] Schmidtchen (1959), 154

te im Grundsätzlichen stecken zu bleiben und ergebnislos zu verlaufen drohte. Adenauer musste die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung zur „Chefsache" erklären und gegen Widerstände in Kabinett und Partei durchsetzen. Die nach der „Rentenschlacht“ im deutschen Bundestag in 2. Lesung von CDU/CSU, SPD und FVP gemeinsam durchgesetzten Neuregelungsgesetze der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten bei weitgehender Enthaltung der DP und geschlossener Ablehnung durch die FDP können als ein Reformwerk skizziert werden, das Kontinuitätsbrüche wie Kontinuität mit seinen Vorläufern aufweist.

Das bislang statisch angelegte System der Rentenversicherung, das von der Leistungsseite weder eine automatische Anpassung an die Inflationsentwicklung noch eine solche an die Wohlstandsentwicklung kannte, wurde durch eine Dynamisierung der Renten abgelöst, mit der Folge, dass sich die Renten im Gleichschritt mit der durchschnittlichen Lohnentwicklung bewegten. Das bis dahin gültige Kapitaldeckungsverfahren wurde zugunsten eines Umlageverfahrens aufgegeben, wodurch der Mackenrothsche Grundsatz von der Finanzierung der Sozialleistungen aus dem Sozialprodukt einer Epoche eine rentenversicherungsspezifische Umsetzung fand. Das Beitragsaufkommen wurde sofort in Rentenleistungen umgesetzt, wobei aus Sicherungsgründen eine kleine Reserve gebildet wurde. Fallen gelassen wurde die aus der Bismarckschen Rentenversicherung bekannte Aufteilung der Rente in steuerfinanzierte Grundbeträge und beitragsgesicherte Steigerungsbeträge. Stattdessen wurde die Rentenhöhe ausschließlich nach den eingezahlten Beiträgen und der Versicherungsdauer berechnet. Einen gewissen Ausgleich stellte die Anerkennung von Ausfall- und Ersatzzeiten dar, die z.T. erheblich ausgeweitet wurden. Gleiches kann auch von der Anerkennung von Zurechnungszeiten im Falle von Frühinvalidität und des frühzeitigen Todes des Versicherten für die Hinterbliebenenversicherung gesagt werden. Die nach wie vor geltende organisatorische Trennung in eine Versicherungsanstalt für Angestellte und eine Arbeiterrentenversicherung wurde materialrechtlich ausgehöhlt: Die bislang geltenden unterschiedlichen Kriterien für den Erwerb von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten wurden aufgehoben und die unterschiedlichen Voraussetzungen für den Bezug von Witwenrente abgeschafft. Damit wurde einer alten gewerkschaftlichen Forderung Rechnung getragen.

Der Rentenberechnung lagen vier Faktoren zugrunde, die sich nach Versicherungsdauer und Lohn systematisieren lassen. Unter dem Gesichtspunkt der Versi-

cherungsdauer wird die Rentenhöhe berechnet nach den individuell berechneten Versicherungsjahren und dem Steigerungssatz, mit dem die „Anstieggeschwindigkeit der Lohnersatzrate“[280] definiert wird. Von der Lohnseite her bestimmen die persönliche Bemessungsgrundlage, mit der über den ganzen Zeitraum der Erwerbsbiographie das Verhältnis von individuellem Lohn und Durchschnittslohn bestimmt wird, sowie die allgemeine Bemessungsgrundlage, mit der in einem Dreijahresdurchschnitt der Durchschnittslohn festgelegt wird, die Rentenhöhe. Die Anpassung der Neurenten auf die allgemeine Bemessungsgrundlage wurde dahingehend modifiziert, dass ein Karenzjahr sowie der genannte Dreijahresdurchschnitt des Lohnes zugrundegelegt wurde. Diese Anpassung erfolgte automatisch, während für die Bestandsrenten ein Sozialbeirat, bestehend aus je drei Vertretern der Versicherten, der Arbeitgeber und der Sozial- und Wirtschaftwissenschaften, sowie einem der Bank deutscher Länder, ein Anpassungsgutachten zu erstellen hatte, das die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Veränderung des Volkseinkommens je Erwerbstätigen zu berücksichtigen hatte. Folge der zeitlichen Verzögerung war, dass der Durchschnittsverdiener mit einer Versicherungsdauer von 40 (45) Jahren nicht den vorgeschlagenen Wert von 70 % des vergleichbaren Bruttolohnes erhielt, sondern lediglich 50,9 % bzw. 57,3 %.[281]

Während die in der Tradition Bismarcks stehende Rentenversicherung eine „Arbeiterversicherung“ gewesen war, die sich im Kern auf die unteren und mittleren Erwerbseinkommensbezieher konzentrierte, weitete die 57er Reform die Versicherungspflichtgrenze aus, wobei allerdings eine Beitragsbemessungsgrenze eingezogen wurde. Im Gegenzug wurde aber die seit 1938 bestehende Möglichkeit der freiwilligen Selbstversicherung ab dem 40. Lebensjahr ersatzlos gestrichen und die freiwillige Weiterversicherung durch die Einführung neuer Standards erheblich eingeschränkt.[282] Der für die bisherige gesetzliche Rentenversicherung bestehende Bundeszuschuss wurde beibehalten. Er diente jedoch nicht mehr der Finanzierung

---

[280] Döring (1992), 110

[281] Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1985), 85. Die Daten beziehen sich auf das Jahr 1957

[282] Roth (1989), 40

von Grund- bzw. Mindestsicherungselementen in der Rentenversicherung, sondern sollte die Beiträge, die je hälftig von Versicherten und Arbeitgebern aufzubringen waren, möglichst gering halten und einen finanziellen Ausgleich für versicherungsfremde Komponenten leisten. Gedacht war er ausschließlich als eine Übergangsregelung.

Was die Leistungsseite angeht, war die Rentenreform von 1957 zweifellos ein Erfolg, der sich auch im Wahlsieg der CDU/CSU bei den Bundestagswahlen des gleichen Jahres ausdrückte. Erfolgreich war diese Reform insofern, als das Leistungsniveau der Renten gewaltig erhöht wurde – z.T. stiegen die Renten um 70 % - und die Rentenversicherung dadurch den Makel einer „Versicherung der kleinen Leute“ verlor. Die mit der Rentenversicherung der unmittelbaren Nachkriegszeit verbundene Armut wurde für den Großteil der Rentenbezieher aufgehoben, wobei die Frage offen bleiben muss, ob das Ziel einer Lebensstandardsicherung, das mit der Reform verbunden war, tatsächlich erreicht wurde. Auf der anderen Seite wurde die Armutsbekämpfung strukturell ausdrücklich an die staatliche Fürsorge und die spätere Sozialhilfe überantwortet. Wenn der damit verbundene Rechtsanspruch auch zweifellos einen qualitativen Unterschied gegenüber der Armenfürsorge darstellt, räumt der Versicherungscharakter der Rentenversicherung den Bezieherinnen und Beziehern von Sozialversicherungsrenten dennoch einen höheren rechtlichen Schutz ein als den Sozialhilfeempfängern. Die neue Rentenformel ähnelt von daher auch eher der der Angestelltenversicherung von 1911, die weder einen Reichszuschuss noch Grundsicherungselemente enthielt. Der Teil der Invaliditäts- und Rentenversicherung der Entstehungsgeschichte, der noch den Geist des „fürsorgenden Staates“ atmete, der mit den ursprünglichen Bismarckschen Vorstellungen verbunden war, ist zugunsten der individuellen Verantwortung zurückgedrängt worden.

3. Leitbild und Leitbildwandel der niederländischen Rentenversicherung

3.1 Die Gründungsgeschichte und ihre ökonomischen und politischen Hintergründe

Als im Jahre 1919 vom niederländischen Parlament das Gesetz über die Alterssicherung verabschiedet wurde, ging damit auch eine lang andauernde Periode der Auseinandersetzung um die Grundlagen der Sozialpolitik und der sozialen Sicherung vorläufig zu Ende, ohne dass der Konflikt endgültig beigelegt worden wäre. Es konnte auf eine mehr als zwanzigjährige Befassung mit dem Los der „Alten" zurückgeblickt werden, das in zahlreichen Publikationen sowie staatlich veranlassten Untersuchungen dokumentiert und mit entsprechenden Vorschlägen der Öffentlichkeit präsentiert worden war.[283]

Dass die Niederlande im Vergleich zu seinem östlichen Nachbarn Deutschland beinahe 30 Jahre später erst eine staatliche Regelung gegen das Risiko des Einkommensverlustes infolge des Alters abschloss, liegt zum einen an der späten industriellen Entwicklung der Niederlande[284], die die soziostrukturelle Basis für das Entstehen einer Arbeiterbewegung darstellt. Bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein setzten die Niederlande in der Wirtschaftspolitik beinahe ausschließlich auf den Handel, der vor allem der exportorientierten Landwirtschaft zu-

---

[283] Eine eindrucksvolle Schilderung der sozialen Lage der „Alten" im 19. Jahrhundert bietet Royers/ Winters (1984); zur sozialen Frage in den Niederlanden insgesamt siehe Hoefnagels (1966)

[284] Lademacher (1983), 243 - 248

gute kam. Weder ausländisches noch inländisches Kapital, das nach alter Gewohnheit Zuflucht zu Staatsanleihen oder Anlagen im Ausland nahm, investierte in heimische Industrieanlagen. Auch eine industriepolitische Förderung seitens des Staates unterblieb. Lediglich in den Diamantschleifereien und der Zuckerindustrie herrschten die für Industriearbeitsplätze typischen Produktionsbedingungen und Arbeitsverhältnisse. Gleiches kann auch von der Zigarrenherstellung, den Molkereien und Margarinefabriken gesagt werden. Später kam unter dem Druck der britischen Konkurrenz auch die Baumwollindustrie hinzu.[285] Erst die hohen Gewinne aus der landwirtschaftlichen Exportproduktion gegen Ende des 19. Jahrhunderts in Verbindung mit infrastrukturellen Reformen (Rheinschifffahrt, Ausbau des Rotterdamer Hafens) führten zu einer industriellen Entwicklung. Das damit verbundene Entstehen einer industriellen Arbeiterschaft brachte auch Fragen einer sozialstaatlichen Absicherung gegen die Risiken des Alters und der Invalidität auf die politische Agenda.

Die bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts bestehenden Formen der Alterssicherung hatten sich angesichts des sozio – ökonomischen Strukturwandels als unzureichend erwiesen, das mit dem Alter verbundene Risiko des Einkommensverlustes wirksam zu regulieren. Kirchliche und kommunale Armenfürsorge im städtischen Gebiet konnten den mit dem Alter verbundenen Einkommensverlust genauso wenig kompensieren wie der noch im ländlichen Raum bestehende familiale Verband: Die Unterstützung durch die eigene Familie war in dem Maße eingeschränkt, wie die Haushalte wegen der zurückgehenden Kindersterblichkeit anwuchsen und die Kinder gezwungen waren, den ländlichen Raum zu verlassen und für sich und ihre Familien zu sorgen. Zu den „Privilegierten“ gehörten neben denen, die von den eigenen Vermögenserträgen leben konnten, noch diejenigen Arbeiter, die in den Genuss von Einkommen aus betrieblichen Rentenfonds als Nachfolger der von den Gilden eingerichteten Kassen kamen.

Unter den im Parlament vertretenen Parteien bestand Einigkeit darüber, dass die Lage der Älteren verbessert werden müsste, allerdings war der Dissens über den Weg dahin sehr groß. Besonders in Grundsatzfragen herrschte Uneinigkeit: Soll die

---

[285] de Jonge (1985), 319 - 356

Sicherung gegen das Risiko des Einkommensverlustes infolge des Alters auf freiwilliger Basis erfolgen oder soll diese Sicherung per Gesetz erzwungen werden (Pflichtversicherung)? Soll die Finanzierung eines Alterssicherungssystems durch Beiträge abhängig Beschäftigter erfolgen, durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, durch öffentliche Haushaltsmittel oder durch eine Kombination davon? Wer soll in das System der Alterssicherung einbezogen werden: nur Arbeiter, alle abhängig Beschäftigten, die Bedürftigen bzw. ökonomisch Schwachen oder alle Niederländer? Welches Ziel soll die Alterssicherung haben: den Lebensstandard abzusichern oder Armut im Alter zu vermeiden? Die Parteien und politischen Strömungen fanden auf diese Fragen unterschiedliche Antworten, die im Zeitablauf selbst noch einmal verändert wurden.[286]

Die liberale Bewegung hatte sich in der Wahlrechtsfrage zu Beginn des 20. Jahrhunderts in drei Richtungen gespalten: die Liberale Unie, den Vrijzinnig – Democratische Bond, der als progressiv eingeschätzt werden kann, und den konservativen Bond voor Vrije Liberale. In der Frage der Alterssicherung wurden von ihnen bis zur ersten Rentenversicherungsgesetzgebung im Jahre 1919 zum Teil divergierende, zum Teil überschneidende Positionen vertreten. So tritt die Liberale Unie noch vor der Jahrhundertwende für eine Rentenversicherung als Ergänzung zur Armenfürsorge ein, die für Arbeiter verpflichtenden Charakter haben soll. Während sie sich 1906 noch deutlich gegen eine staatliche kostenlose Rente wegen der zu erwartenden hohen Kosten für den Staatshaushalt und der Uniformität ausgesprochen hatte, trat sie drei Jahre später für eine solche Rente für bedürftige Ältere ein. Eine ähnliche Position nimmt der Vrijzinnig – Democratische Bond ein, der sich zunächst für eine verpflichtende Versicherung mit staatlichem Zuschuss ausgesprochen hatte. Der Vorschlag erfuhr später eine Präzisierung: Versicherungspflicht für alle ArbeitnehmerInnen und Übernahme der Beitragszahlungen für niedrige Einkommensbezieher durch den Staat. Im Unterschied zu diesen eher linksliberalen Positionen erwartet der wirtschaftsliberale und konservative Bond voor Vrije Liberale eine Verbesserung der sozialen Lage der Alten von der „freien Arbeit" der Individuen und sozialen Gruppen und befürwortet eine freiwillige Versicherung, die vom Staat unterstützt werden soll.

---

[286] Vgl. zum Folgenden Hertogh (1991), 44 - 65

Ein ähnlicher Ansatz wird auch von der Christelijke Historische Unie (CHU) vertreten, die sich 1908 von der großen Anti–Revolutionaire–Partij (ARP) gelöst hatte und das protestantische Großbürgertum repräsentierte. Die das liberale Prinzip der Eigenvorsorge verstärkende Position sieht für eine verpflichtende Versicherung deshalb eigentlich auch nur pragmatische Gründe: zum einen würden sich ohne Versicherungspflicht nicht alle Arbeiter versichern; zum anderen ist nur eine verpflichtende Versicherung finanzierbar. Die andere protestantische Partei ARP hatte noch 1895[287] für eine freiwillige Alterssicherung für Arbeiter votiert, später diese Position jedoch zugunsten einer verpflichtenden Versicherung für Arbeiter mit anfänglicher staatlicher Unterstützung aufgegeben. Sowohl gegen den „verpflichtenden Charakter" wie gegen den staatlichen Zuschuss hatte sich innerparteilicher Protest gebildet, dem insofern Rechnung getragen wurde, als die Versicherungspflicht für Arbeitnehmer mit einer Mindestlohnregelung verknüpft wurde, die vom Staat festgelegt werden sollte.

Auf der gleichen Linie liegt auch der politische Katholizismus der Niederlande, weshalb es auch nicht verwundern kann, dass von der katholischen Fraktion zusammen mit der ARP die auf Arbeiter bezogene verpflichtende Rentenversicherung im Jahre 1919 durchgesetzt wurde. In der Frage der Finanzierung gibt es einige Differenzen; nicht strittig unter den beiden konfessionellen Partnern ist jedoch die weitestgehend antistaatliche Haltung, die deshalb in der Rentenversicherung dann auch in eine Versicherung mit Beitragszahlungen mündet und nicht in eine staatliche, steuerfinanzierte Rente.

Eine staatliche und damit auch steuerfinanzierte Rente wird von den Sozialdemokraten (SDAP) und später auch von den Kommunisten gefordert. Diese soll allein von den Arbeitgebern finanziert werden. Begünstigte sollen nur die Arbeiter sein. Diese Position einer steuerfinanzierten staatlichen Rente für Arbeiterinnen und Arbeiter, die im Wahlprogramm von 1901 dann offiziell zur Parteiposition erklärt wurde, war nicht von Anfang an die Position aller Sozialisten. Der innerparteiliche Gegner einer solchen Forderung war der Sociaal –Democratische Bond (SDB), der bereits in den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts unterging. Er hatte eine staatliche Rente abgelehnt, weil diese den „revolutionären Schwung" untergrabe.

---

[287] Kuyper (1895)

Den weittestgehenden Vorschlag einer Alterssicherung unterbreitete der wesentlich von sozialistischen und links–liberalen Kräften getragene „Bond voor Staatspensioneering“. Er, der in zahlreichen Broschüren und Aktionen immer wieder auf die bedrängende Lage der Alten hin gewiesen hatte, trat für eine aus staatlichen Mitteln zu finanzierende, die ganze Bevölkerung umfassende Rentenversicherung ein; eine Position, die ansatzweise erst 1956 verwirklicht wurde.

Die in die Literatur unter dem Namen „Staatsrentendebatte“[288] bzw. „Rentenstreit“[289] eingegangene Auseinandersetzung war zwar an die Frage der Zukunft der Alterssicherung unter den Bedingungen einer kapitalistischen Industriegesellschaft angehängt, sie war jedoch keineswegs auf diesen Bereich sozialer Sicherung begrenzt, sondern betraf das niederländische Sozialstaatmodell als ganzes. Im Kern ging es um die moralische Legitimation, oder um den Begriff zu gebrauchen, der in der niederländischen Debatte verwandt wurde, den „Rechtsgrund“[290]. Zwar können mit Verweis auf den „Rechtsgrund“ nicht alle o.g. Fragen beantwortet werden, doch lenken die von den verschiedenen politischen Akteuren vorgestellten Rechtsgründe die grundlegenden Konstruktionsmerkmale der Alterssicherungskonzepte wie sie ihnen auch die entsprechende moralische Legitimation verleihen.

Die parlamentarische Auseinandersetzung um die Rentenversicherung nimmt ihren Anfang mit der Thronrede von 1891, in der eine gesetzliche Alterssicherung in Aussicht gestellt wird. Aber erst zehn Jahre später legte der liberale Minister Lely einen vorläufigen Entwurf zur Alterssicherung vor, der jedoch gar nicht erst behandelt wurde. Nachdem in demselben Jahr das liberale Kabinett Pierson von der konservativen Regierung Kuyper (ARP) abgelöst worden war, legte dieser in seiner Funktion als Innenminister einen Gesetzesentwurf zur Invaliditäts- und Rentenversicherung vor, der eine verpflichtende Versicherung für Arbeiter vorsah. Dies war für den aus der calvinistischen Tradition stammenden Kuyper ungewöhnlich,

---

[288] Hertogh (1991)

[289] Winters (1990)

[290] Der in der deutschen Sozialpolitik weitestgehend unbekannte Terminus spielt in der niederländischen Sozialpolitikforschung eine herausragende Rolle. So rekonstruiert Veldkamp am Wandel der „Rechtsgründe“ eine Entwicklungsgeschichte der niederländischen Sozialgesetzgebung. Veldkamp (1986), 9 - 14

denn nach seiner Auffassung waren die Arbeiter eigentlich selbst für ihre Altersvorsorge verantwortlich. Wegen der geringen Lohneinkommen sah sich Kuyper jedoch gezwungen, eine von seiner Grundposition abweichende Regelung vorzuschlagen. Insofern stellt die verpflichtende Rentenversicherung eine Notlösung und eine Abweichung von der normativen Vorgabe dar.

Nach den Wahlen von 1905 wird die von Kuyper geführte aus Katholiken und Protestanten bestehende Koalition wiederum von einer liberalen Regierung bestehend aus Liberale Unie und Vrijzinnig–Democratische Bond (VDB) abgelöst. Kuypers Gesetzesentwurf kommt nicht zur Verhandlung. Stattdessen legt der für soziale Angelegenheiten zuständige Minister Veegens 1907 einen eigenen Gesetzesentwurf zur Alterssicherung vor. Dieser folgt in den Hauptlinien dem Entwurf Kuypers, betont jedoch stärker als dieser die Pflicht des Staates zur Alterssicherung. Zielsetzung der Gesetzesvorlage ist es, die Arbeiter in keinem Fall der Armenfürsorge anheim fallen zu lassen. Die Invaliditätsversicherung nimmt Veegens ausdrücklich aus dem Gesetzespaket heraus, weil erst die deutschen Erfahrungen mit diesem Versicherungszweig abgewartet werden sollen.[291]

Bis zum Jahre 1911 ist die Frage der Alterssicherung blockiert, weil die seit 1909 regierenden konfessionellen Parteien sich nicht über Ausmaß und Charakter der staatlichen Beteiligung an der Alterssicherung einigen können. Erst der der ARP angehörende Minister Talma legt einen neuen Entwurf gegen die Risiken von Alter und Invalidität vor. Dieser sieht eine kategoriale – auf Arbeiter bezogene – Pflichtversicherung vor, die je zur Hälfte aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zu finanzieren ist. Die Rentenleistungen sollen sich nach Dauer und Höhe der eingezahlten Beiträge richten. Eine finanzielle Beteiligung des Staates ist im Unterschied zum Bismarckschen Vorbild sowie den Vorstellungen des aus der gleichen Partei stammenden Kuyper genauso wenig vorgesehen wie eine Mindestsicherung. Der Entwurf, der auch von den Katholiken unterstützt wird, findet die Mehrheit in beiden Kammern, tritt jedoch nicht in Kraft, weil ihn die im Jahre 1913 gewählte liberale Regierung Cort van den Linden verwirft. Gegen die Intention des Talmaschen Gesetzes kommt jedoch ein Element zur Geltung, das wiederum den Vorstellungen der radikal – liberalen Regierung Cort van den Linden entspricht.

---

[291] Ameling (1939), 76f.

Der Sozialdemokrat Duys hatte beantragt, sechs Monate nach Ankündigung des Gesetzes automatisch eine Altersrente aus öffentlichen Haushaltsmitteln an diejenigen Arbeiter auszuzahlen, die zu diesem Zeitpunkt siebzig Jahre und älter sind. Faktisch handelt es sich dabei, so wurde es auch von Zeitgenossen gesehen, um eine Staatsrente, da zu ihrer Finanzierung Steuern heran gezogen werden. Damit ist die Kuriosität eingetreten, dass anstelle einer Rentenversicherungslösung nun für 100.000 Arbeiter, die zu diesem Zeitpunkt 70 Jahre und älter waren, eine als Übergangsregelung gedachte staatliche Rentenregelung in Kraft trat, während das eigentliche Ziel, die Errichtung einer aus Beiträgen zu finanzierenden Rentenversicherung, blockiert blieb.

Anstelle des Gesetzesentwurfes von Talma legt im Jahre 1914 die neu gewählte liberale Regierung einen neuen Gesetzesentwurf vor.[292] Dem für soziale Angelegenheiten zuständigen Minister Treub geht es in Weiterführung des von Duys durchgesetzten Elementes darum, eine aus öffentlichen Haushaltsmitteln zu finanzierende Rente nach dem Bedürftigkeitsprinzip einzuführend. Auf diese Zielsetzung hatten sich die verschiedenen liberalen Parteien, die der Regierung angehörten[293], geeinigt. Die vom eingeschränkten liberalen Prinzip der Eigenverantwortung geleitete Position stand in deutlichem Gegensatz zu den Vorstellungen der konfessionellen Parteien, die eine Pflichtversicherung für Arbeiter, finanziert über Beiträge, bevorzugten und in jedem Fall den Einfluss des Staates zurück gedrängt wissen wollten. Obwohl die Gesetzesvorlage zweimal die zweite Kammer passierte, wurde sie von der konfessionellen Mehrheit in der ersten Kammer zurückgewiesen.

Die Periode bis 1919 ist gekennzeichnet durch eine gegenseitige Blockade der Radikal - Liberalen, wozu auch die Sozialisten zu rechnen sind, und der konfessionellen Blöcke. Weder auf der einen noch auf der anderen Seite war genügend politische Macht vorhanden, eine Lösung des Alterssicherungsproblems nach eigenen Vorstellungen durchzusetzen.[294] Gleichzeitig bestand auf beiden Seiten aber auch

---

[292] Veldkamp (1978), 69 - 78

[293] Den deutlichsten Wandel hatte dabei die Liberale Unie vollzogen, die vorher immer für eine verpflichtende Versicherung eingetreten war.

[294] Roebroek (1991), 16

nicht der politische Wille, einen Kompromiss einzugehen. Die Kompromisssuche wurde erschwert durch die weltanschaulichen Gegensätze der beiden Lager. So wurde die Frontstellung zwischen Konfessionellen und Liberalen von der ARP als ein Kampf zwischen Glaube und Unglaube interpretiert, der tagtäglich neu und auf allen politischen Feldern gekämpft werden musste. Diese totale Konfrontation hat zweifellos das Klima zwischen den politischen Kontrahenten vergiftet.

Aus den Wahlen des Jahres 1917 gehen die konfessionellen Parteien als Sieger hervor, während der Zusammenschluss der liberalen Parteien eine schwere Niederlage erleiden muss.[295] Das aus ARP, Christelijke Historische Unie (CHU), die beide dem calvinistischen Lager zuzurechnen sind, jedoch unterschiedliche soziale Schichten repräsentierten, Romisch – Katholieke Staatspartij (RKSP)[296] und Altliberalen gebildete Kabinett ist sich darin einig, dass angesichts der sich nach dem 1. Weltkrieg in Europa abzeichnenden revolutionären Stimmung Reformen im Arbeits- und Sozialrecht unverzüglich angegangen werden müssen, sollen die politischen Machtverhältnisse und die bestehende gesellschaftliche Ordnung stabilisiert werden. Schon in der Regierungserklärung von Ministerpräsident Ruys de Beerenbrouck werden deshalb die Einführung der 45–Stunden–Woche, eine gesetzliche Regelung des Tarifvertragswesens sowie eine Reform der sozialen Sicherung angekündigt.[297]

Der für soziale Fragen zuständige Minister Aalberse (RKSP) macht das in der Thronrede abgelegte Versprechen wahr und legt den Talmaschen Vorlagen entsprechende Entwürfe zur Invaliditäts- und Rentenversicherung vor, die dank der überwältigenden Mehrheit des konfessionellen Blocks am 03. Dezember 1919 im Parlament verabschiedet und in Kraft gesetzt werden. Gegenüber den Vorlagen aus dem Jahr 1913 sehen sie sowohl im Leistungsrecht als auch bzgl. des Renteneintrittsalters (Reduzierung von 70 auf 65 Jahre) Verbesserungen vor. Das Invalidi-

---

[295] Zentrales Wahlkampfthema war die Frage der öffentlichen Finanzierung von Konfessionsschulen. In dieser Frage war man sich auf katholischer und protestantischer Seite einig.

[296] Zwar wurde die RKSP formal erst 1926 gegründet, weshalb exakter von katholischem Wahlverein gesprochen werden müsste. Der Einfachheit halber wird jedoch durchgängig bis zur Namensänderung der katholischen Partei nach dem 2. Weltkrieg der 1926 eingeführte Name verwandt.

[297] Roebroeck/ Hertogh (1998), 87

tätsgesetz (Invaliditeitswet) sieht eine Pflichtversicherung für Arbeiter gegen das Risiko des Alters und der Invalidität vor, die nach dem Prinzip der Beitragsgerechtigkeit geltende Rentenleistungen zu zahlen hatte. Die Rentenbeiträge mussten entsprechend den von den konfessionellen Parteien vorgelegten Rechtsgründen von den Arbeitgebern entrichtet werden. Der Staat übernahm aus öffentlichen Haushaltsmitteln die Zahlungen für diejenigen, die im Jahre 1919 das Alter von 35 Jahren erreicht hatten und deshalb keine vollständigen Rechtsansprüche verwirklichen konnten. Nach dem Altersrentengesetz wurde allen Personen, die nicht pflichtversichert waren, die Möglichkeit einer ergänzenden freiwilligen Rentenversicherung angeboten, was bedeutete, dass alle über 65jährigen eine Minimalrente erhielten, ohne dass sie jemals Beiträge eingezahlt hätten, während Personen, die zwischen 35 und 64 Jahre waren, eine Minimalrente erhielten, sofern sie ab 1919 Beiträge in die Rentenkasse einbezahlten.

Mit den Gesetzen war der Weg einer am deutschen Vorbild orientierten Alterssicherung eingeschlagen, die eine Pflichtversicherung für Arbeiter mit relativ hohen Verteilungswirkungen im Verhältnis Kapital - Arbeit implizierte. Zweifelsohne spiegelt sie in ihren Kernelementen die bedeutenden Positionen der konfessionellen Parteien wider: Versicherungssystem, Staatsferne, Pflichtversicherung, Beitragsgerechtigkeit. Der anti–etatistischen Haltung entsprach nicht nur die bei einer normalen Erwerbsbiographie finanzielle Nichtbeteiligung des Staates, sondern auch die Möglichkeit einer privaten Verwaltung in einer auf Unternehmensebene angesiedelten Versicherung.[298] Mit dem deutschen Vorbild der Invaliditäts- und Rentenversicherung teilte auch die niederländische Variante dessen Schwächen. Dies betrifft zum einen seine kategoriale Ausrichtung, die ursprünglich nur auf Industriearbeiter beschränkt war und später auf andere Gruppen wie Heimarbeiter und Handelsvertreter, die nach Provision entsprechend ihrem Umsatz bezahlt wurden, ausgeweitet wurde. Das betrifft zum anderen das an der Lebenserwartung gemessen hohe Renteneintrittsalter[299]. Dies führte dazu, dass vor allem Invaliden in

---

[298] Diese Möglichkeit war durch das Gesetz zur Unfallversicherung auf dem Land (1922) und dem Krankenversicherungsgesetz (1930) eingeräumt worden.

[299] Der „Bond voor Staatspensioneering“ und die sozialistische Arbeiterpartei SDAP hatten angesichts der durchschnittlichen Lebenserwartung von 53,4 Jahren bei Frauen und 51 Jahren bei Männern zu Beginn des 20.Jahrhunderts ein Renteneintrittsalter von 55 Jahren gefordert. Winters (1990), 62 - 65

den Genuss der Invaliditätsrente kamen. Die geringen Rentenleistungen hatten zur Folge, dass das angestrebte Ziel der Vermeidung von Altersarmut nicht erreicht wurde. Verschärft wurde diese Tendenz dadurch, dass die Leistungen wie die Beiträge nicht dynamisiert waren, so dass der durch inflationäre Entwicklungen bewirkte Abstand zwischen Rentenleistungen und Bedürfnissen immer größer wurde.[300] Viele Ältere waren nach wie vor auf die Unterstützung durch die Armenfürsorge angewiesen.

Diese Entwicklung führte in einigen Branchen zum Aufbau von durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragene Rentenversicherungen, die damit die Vorläufer der nach dem 2. Weltkrieg errichteten 2. Säule der Rentenversicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden. Die freiwillige Versicherung, die vor allem den „kleinen Selbständigen" die Möglichkeit einer eigenständigen Alterssicherung eröffnen sollte, konnte diese Funktion nur sehr unzureichend erfüllen. Sie scheiterte an der prekären ökonomischen Situation dieser Gruppe, die nicht in der Lage war, die notwendigen Beiträge aufzubringen, wie auch an deren Standesbewusstsein, dass in dem Abschluss einer Rentenversicherung eine Reduzierung des sozialen Status sah.[301]

3.2 Der Streit um die Rechtsgründe

Die Auseinandersetzungen um die Gestalt der niederländischen Rentenversicherung drehten sich nicht nur um technische oder organisatorische Details. Es war auch kein Streit um Prozentsätze von Beiträgen und Leistungen. In den verschiedenen Gesetzesvorlagen bzw. den Positionen, die von den verschiedenen politischen Parteien sowie Strömungen und Bewegungen außerhalb des Parlamentes vertreten

---

[300] Für die protestantische ARP bestand auch im Rückblick das negative Moment der Lösung von 1919 darin, dass die notwendigen finanziellen Anpassungen im Leistungs- und Beitragsrecht nur durch gesetzliche Regelungen möglich waren, was insofern ihre Kritik hervorrief, als dadurch die Rentenversicherung ihren Versicherungscharakter einbüßte, als sie bei jeder Verbesserung auf die politische Agenda kam. Vgl. van Mastrigt (1955), 9.

[301] So fiel der Anteil der Rentenbezieher in der freiwilligen Rentenversicherung um 20 Prozentpunkte von Anfang der 20er Jahre bis Anfang der 30er Jahre. Cox (1993), 90 verweist auf eine Studie des Nationalen Versicherungsrates aus den dreißiger Jahren, die darauf aufmerksam macht, dass 160.000 Selbständige über keine Form der Rentenversicherung verfügten.

wurden, spiegelten sich grundlegende Unterschiede im Verständnis von sozialer Sicherung im Allgemeinen und Alterssicherung im Besonderen wider, die ihrerseits auf unterschiedliche Auffassungen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bzw. gesellschaftspolitische Vorstellungen verweisen, die in aller Regel nicht im Zusammenhang der Konstruktion der Alterssicherung diskutiert wurden, sondern sich hinter diesen Positionen verbargen.

Die im Folgenden herauszuarbeitenden Leitbilder der Alterssicherung, die den verschiedenen politischen Akteuren zugeordnet werden, sind vor allem der analytischen Klarheit geschuldet. Dabei muss in Kauf genommen werden, dass bei dieser Rekonstruktion das Trennende schärfer betont wird als das Gemeinsame. Schon die bisherige Darstellung der Parteipositionen in der Frage der Alterssicherung hat Gemeinsamkeiten bezüglich des zu versichernden Personenkreises, der Finanzierung und des Pflichtcharakters deutlich werden lassen. Unberücksichtigt bleibt auch, dass Positionsunterschiede bzgl. der Ausgestaltung der Rentenversicherung nicht nur zwischen den Parteien bestanden, sondern z. T. auch quer durch die politischen Parteien und Bewegungen liefen.

Eigenverantwortung als Basis privater Alterssicherung

Die etwa von der CHU aber auch vom Bond voor Vrije Liberale favorisierte freiwillige Alterssicherung, die allenfalls staatlich unterstützt werden sollte, konnte keinen Rechtsgrund für eine gesetzliche Regelung formulieren. Sie basierte auf dem Prinzip der persönlichen Verantwortung, das in zwei Varianten auftrat. Die erste rückwärtsgewandte Form, die vor allem in bestimmten konfessionellen Kreisen gepflegt wurde, sah in der Rückkehr zu den kleinen überschaubaren Einheiten, in der die gegenseitige Verantwortung noch gelebt werden konnte, die Lösung des Problems. Damit verlagerte sich das Problem der sozialen Sicherheit auf die Ebene intakter gemeinschaftlicher Beziehungen. Eine wie auch immer geartete Pflichtversicherung hätte aber das Band der persönlichen Beziehungen zerstört. Stattdessen wurde neben die Wiederherstellung von gemeinschaftlichen Beziehungsgeflechten die persönliche Verantwortung der Jüngeren für die Älteren mit Bezug auf die christliche Nächstenliebe und das Dritte Gebot des Dekalogs („Du sollst Vater und

Mutter ehren!“) eingeschärft.[302] Das Prinzip der moralischen Verantwortung fand seine strukturelle Fortsetzung im katholischen Subsidiaritätsprinzip sowie im protestantischen Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“. Dieser unterkomplexe Ansatz konnte keine angemessene Antwort auf die Strukturkrise und die soziale Lage der Alten sein.

In der zweiten Fassung gewinnt das Prinzip der Verantwortung individualistische Züge. In der Tradition des Liberalismus wird der normative Anspruch der Verantwortung aller persönlichen Reziprozitätsbeziehungen entkleidet und nur auf das Individuum bezogen. Eigenverantwortung als Basis einer Alterssicherung sah entweder überhaupt keine gesetzlichen Regelungen vor, oder wurde zumindest defensiv gegen alle Regelungen vorgetragen, die eine Alterssicherung in staatlicher Verwaltung oder durch staatliche Finanzierung vorsahen. Der Abwehr von Zwangsversicherungen entsprach positiv die Legitimation von privaten Versicherungslösungen, die eventuell staatlich unterstützt werden konnten. Positiv diente die moralische Norm der Eigenverantwortung zur Legitimation einer am Prinzip der Äquivalenzgerechtigkeit orientierten Versicherung, mit der keine oder doch nur sehr geringe Umverteilungen verbunden war.

Arbeitsvertrag – gerechter Lohn - Subsidiarität: normative Topoi für eine verpflichtende Arbeiter - Rentenversicherung

Die der reformierten Kirche nahe stehende und ihr Wählerreservoir in den protestantischen Unterschichten findende ARP vertrat in der Frage der Alterssicherung eine der CHU verwandte Position. Eigentlich – so die Überzeugung ihres langjähriger Führer Kuyper – hätten die Arbeiter selbst die Verpflichtung, für ihre Zukunft zu sorgen. Wenn Talma als Exponent der ARP – Position dennoch für eine verpflichtende Rentenversicherung eintritt, dann weil zum einen die Löhne zu niedrig sind, um damit eine eigenständige Alterssicherung aufbauen zu können, und andererseits das „natürliche Band“ der Zusammengehörigkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, das vor der kapitalistischen Industrialisierung bestanden hatte, zerrissen ist. Insofern trägt die verpflichtende Rentenversicherung einerseits aus finan-

---

[302] Vgl. in diesem Zusammenhang auch das auf persönliche Hilfe abzielende umfangreiche Schrifttum katholischer und protestantischer Couleur, auf das Winters (1990), 70 aufmerksam macht.

ziellen Gründen Charakterzüge eines Notprogramms. Andererseits soll sie Teil eines arbeitspolitischen Konzeptes sein, das die zerstörten Arbeitgeber – Arbeitnehmer – Beziehungen wenn schon nicht wiederherstellt, so doch zumindest weitest gehend harmonisch gestaltet. Damit wird einerseits an die auf persönlichen Beziehungen beruhenden Solidaritätsformen vorindustrieller Zeit angeknüpft, wie umgekehrt damit erste Hinweise auf wünschenswerte gesellschaftspolitische Vorstellungen gegeben werden, die es zu realisieren gilt. Der nahe liegenden Möglichkeit, die Löhne heraufzusetzen bzw. die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit des Markteinkommens zu stellen, folgte die ARP nicht. Dies hätte ein weiteres Eingreifen des Staates verlangt, was die ARP nicht nur deshalb ablehnte, um den Markt von staatlichen Einflüssen freizuhalten, sondern auch um durch staatliche Intervention den noch aufzubauenden „natürlichen" Zusammenhang von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht zu gefährden. Begründet wurden der verpflichtende Charakter der Rentenversicherung und ihre kategoriale – auf Arbeiter bezogene – Konzeption mit der „Natur des Arbeitsvertrages". Dieser ist nach Ansicht der ARP nicht nur auf die Regelung der konsumtiven Löhne beschränkt, sondern enthält auch eine Kompensation für die Zeit des Einkommensausfalles im Falle von Alter, Krankheit und Invalidität. Diese an die feudale Epoche anknüpfende Legitimation für eine verpflichtende Rentenversicherung ist zugleich die negative Schranke für eine aus Steuern zu finanzierende und auf Gruppen außerhalb des Lohnarbeitsverhältnisses auszuweitende Alterssicherung. Einer solchen würde nach dem Verständnis der ARP die moralische Legitimation, der Rechtsgrund, fehlen.

Das Lohnarbeitsverhältnis als Rechtsgrund für die verpflichtende Rentenversicherung wurde auch von den Katholiken akzeptiert Vielleicht noch deutlicher als die ARP forderten sie die „Gerechtigkeit des Lohnes", die nach der Enzyklika Rerum Novarum von 1891 nicht nur die Existenz des Arbeiters und seiner Familie sichern, sondern ihm auch einen bescheidenen Vermögensaufbau ermöglichen sollte.[303] Verpflichtende Alterssicherung als Bestandteil des Lohnarbeitsverhältnisses legt es auch nahe, die Organisation und Verwaltung in den Händen des Betriebes, in gemeinsamer Kooperation von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zu belassen. Eine solche Konzeption entspricht dem im Calvinismus formulierten Prinzip der

---

[303] Siehe dazu Nr. 34 und 35 dieser Enzyklika.

„Souveränität im eigenen Kreis“[304], das seinerseits eine große Nähe zum katholischen Subsidiaritätsprinzip aufweist.

Zur Begründung einer auf dem Prinzip der ‚Souveränität im eigenen Kreis’ aufzubauenden Gesellschaftsordnung hatte Groen van Pfinsterer, der Führer der antirevolutionären Partei in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts, das Eigenrecht der Lebenskreise in einer geschichtsphilosophischen Betrachtung noch mit der historischen Entwicklung gerechtfertigt und damit wenigstens prinzipiell einen Wandel für möglich gehalten. Kuyper verlagerte diese in die Schöpfungsordnung Gottes zurück, die – statisch betrachtet – Veränderungen nicht zuließ: Gott hat das gesamte Universum und jede Kreatur inklusive der zwischen den Lebenskreisen bestehenden Beziehungen einer konstanten, nicht wandelbaren Ordnung unterworfen. Die gesellschaftlichen Strukturen erhalten durch diesen theologischen Begründungszusammenhang, verbunden mit dem auch für die katholische Naturrechtslehre des 19. Jahrhunderts typischen unhistorischen Verständnis, den Charakter von unabänderlichen Systemelementen, das Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“ den Status eines ontologischen Prinzips. Veränderungen sind nicht möglich bzw. können normativ nur als Abwege charakterisiert werden.

Das Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“ speist sich aus den vom Calvinismus geprägten reformatorischen Strömungen und den frühen reformatorischen Sekten, die „unter Betonung von gemeinschaftlicher Selbsthilfe, strikter Trennung von Staat und Kirche, innerweltlicher Askese und prudentia eine stark antistaatliche Programmatik entwickelt haben...“[305]. Deren Grundvoraussetzung war die „voluntaristische Souveränität des Subjekts“[306], das von allen sozialen Banden gelöst und durch keine autoritäre Institution daran gehindert wird, in antisoziale Destruktivität umzuschlagen. Die Verhinderung dieses destruktiven Umschlags wird durch Selbstdisziplinierung und durch Bildung strenger Gemeinschaften (z. B. Puritaner

---

[304] Zur philophisch–theologischen Begründung und zur Entwicklungsgeschichte dieses Prinzips siehe Denkering (1948); Steenkamp (1951);

[305] Manow (2002), 208

[306] Brunkhorst (2002), 188

in England) gefördert. Die disziplinierende Funktion der Gemeinde ergänzt die Selbstdisziplin.[307]

Was das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bzw. Staat und Lebenskreise betrifft, hatte Groen van Pfinsterer im Anschluss an den protestantischen Theologen Julius Stahl den Staat als eine alle Lebenskreise umfassende Ordnung begriffen, die dafür Sorge zu tragen habe, dass in einer Wechselwirkung dem Staat die Aufgabe zukommt, den Lebenskreisen Einflussmöglichkeiten auf die gesellschaftliche Entwicklung zu eröffnen und andererseits sie in ihrer Eigenständigkeit zu bewahren. Die darin zum Ausdruck kommende anti - etatistische Tendenz wird von Kuyper verabsolutiert: Staat und Gesellschaft, Staat und eigene Lebenskreise befinden sich nicht auf unterschiedlichen Ebenen in einem Verhältnis von Über- und Unterordnung, sondern auf einer Ebene. Wie den Lebenskreisen ein autonomes „Eigenleben“ zugestanden wird, so wird dem Staat lediglich die Pflicht zuerkannt, die Lebenskreise in ihrer Eigenständigkeit zu fördern. Im Kern kommt ihm nicht einmal diese Aufgabe zu. Vielmehr geht es nur um den Schutz der Lebenskreise gegen Übergriffe. Nach den Worten von Kuyper ist die Souveränität im eigenen Kreis als gesellschaftspolitisches Ziel anzustreben, in den der Staat „cannot intervene and cannot command on the basic of its own power.“[308] Wie stark die antistaatliche Haltung die ARP prägte, mag daran ersehen werden, dass sie es selbst rückblickend für mehr als nur einen Schönheitsfehler hielt, dass die notwendige Anpassung der Beitrags- wie der Leistungssätze in der Rentenversicherung durch den Gesetzgeber vorgenommen werden musste.[309]

Reformatorisches Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“ und katholisches „Subsidiaritätsprinzip“ konnten wegen der Übereinstimmung im Rechtsgrund sowie in den zentralen Elementen ihres Leitbildes in der Rentengesetzgebung 1919 eine Koalition miteinander eingehen. Ihre gemeinsamen Ziele – Aufbau einer zwischen Kapital und Arbeit versöhnten Gesellschaft und Zurückdrängen des Staates

---

[307] Spuren davon finden sich noch in der Gardinensteuer und den „offenen Häusern“ der Niederlande, die den Gemeindemitgliedern die Möglichkeit eröffnete, motivierend, disziplinierend, kontrollierend und unterstützend zu intervenieren..

[308] van Kersbergen (1995), 60

[309] van Mastrigt (1955), 9

aus den Lebensbereichen, die von den gesellschaftlichen Organisationen selbst zu gestalten waren, - prägten auch die zentralen Konstruktionsprinzipien der Alterssicherung. An dieser Stelle sei jedoch auch auf die Unterschiede zwischen calvinistischen Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“ und dem katholischen Subsidiaritätsprinzip verwiesen. Diese Differenzierung vermag wenigstens zum Teil zu erklären, warum das „katholische Lager“ nach dem 2. Weltkrieg den in den Niederlanden vollzogenen Pfadwechsel in der Rentenversicherung nicht nur mitgehen, sondern ihn auch aktiv gestalten konnte, während der Protestantismus – abgesehen von der protestantischen Gewerkschaftsbewegung – ihn mehr oder weniger über sich ergehen lassen musste. Gerade im Vergleich zur Kuyperschen Interpretation des Prinzips der „Souveränität im eigenen Kreis“ mit seinem statischen und in der Schöpfungsordnung ontologisch verankerten Charakter ist das katholische Subsidiaritätsprinzip trotz vielfältiger Versuche, es zu einem in der Metaphysik begründeten ontologischen Prinzip hoch zu stilisieren, in der Realität doch eher ein heuristisches Prinzip geblieben. Es hat zwar seinen anti-etatistischen Charakter nie verloren, räumte dem Staat jedoch interventionistische Möglichkeiten ein.[310] Allein die Tatsache, dass dem Staat die Aufgabe zugewiesen wurde, die „kleinen Einheiten“ zu unterstützen, deutet den anderen Charakter des Subsidiaritätsprinzips an. Die „kleinen Einheiten“ des katholischen Subsidiaritätsprinzips stehen nicht wie in der Kuyperschen Konzeption dem Staat grundsätzlich gegenüber, sie sind auch nicht auf einer Ebene mit dem Staat angesiedelt, sondern sind Elemente mit dem Recht auf Eigenständigkeit im Gesellschaftsaufbau, dessen Spitze der Staat ist.

Mehrwert und Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums: Leitbilder einer sozialdemokratischen Alterssicherungskonzeption

Die sozialistische Bewegung in den Niederlanden hatte sich in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts in einen revolutionären auf Konflikt setzenden Flügel Sociaal-

---

[310] Ohne den Unterschied zwischen „Subsidiarität“ und „Souveränität im eigenen Kreis“ näherhin zu bestimmen bringt van Kersbergen (1995), 183 den Unterschied in indirekter Form auf den Punkt: „The principle of subsidiarity regulates in abstract and general terms the possibilities and limits of state interventions.”

Democratischer Bond (SDB) und einen eher reformorientierten Teil, die Sociaal–Democratische Arbeiders Partij (SDAP), aufgespaltet. Wegen seiner Selbstisolierung, die jeden Reformschritt (allgemeines Wahlrecht, Einführung des 8 Stunden Tages) als „Verrat an der Revolution und der Arbeiterklasse“ ablehnte, war der SDB schon in den 90er Jahren untergegangen. Teile davon wandten sich den Anarchisten zu, während andere in der SDAP aufgingen.[311] Diese blieb bis zum 2. Weltkrieg die einzig relevante politische Größe aus dem linken Lager. In der Rentenfrage vertrat sie einen reformerischen Ansatz und sprach sich schon Anfang des 20. Jahrhunderts für eine staatliche Rente für Arbeiter aus[312], wenngleich sie diese Forderung erst 1912 in ihr Parteiprogramm aufnahm. Begründet wurde dieses Votum mit der Mehrwerttheorie. Danach ist „das Produkt der Arbeit nur zu einem Teil den Arbeitern zugute gekommen; der größte Teil kam in Form des Mehrwertes den Arbeitgebern zugute. In der staatlichen Rente erhält der Arbeiter nur ein kleines Stück von dem zurück, was ihm widerrechtlich genommen wurde.“[313] Mit dieser der marxistischen Theorie entlehnten normativen Begründung sind zwei Weichenstellungen vorgenommen: Erstens kann die Alterssicherung nur als eine kategoriale – auf Arbeiter beschränkte – Alterssicherung konzipiert werden; andere Gruppen sind durch diesen Begründungsansatz ausgeschlossen. Zweitens kann die Alterssicherung auch nur von den Arbeitgebern finanziert werden, die sich in Form des Mehrwertes diesen Teil schon „rechtswidrig“ angeeignet hatten. Gesetzliche Alterssicherung ist nichts anderes als Entschädigung für vorenthaltenen Lohn. Da die Arbeitgeber sich aber weigern, den „geraubten Mehrwert“ in Form einer Rente an die Arbeiter zu zahlen, muss die Alterssicherung durch den Staat[314] organisiert und

---

[311] Vgl. Lademacher/ van Slooten, Niederlande (1981), 423f.

[312] Roebroeck/ Hertogh, (1998), 128 verweisen darauf – den Bond vorr Staatspensioneering“ zitierend -, dass sich die Sozialdemokraten für „ staatliche Rente für Männer und Frauen , die es nötig haben“ (eigene Übersetzung) ausgesprochen hätten. Dies könnte nur eine Konzession an den „Bond“ gewesen sein.

[313] Zit. nach Hertogh (1991), 40 (eigene Übersetzung).

[314] Noch um die Jahrhundertwende gab es in der SDAP Stimmen, die den Staat als „Gewaltapparat der besitzenden Klasse“ betrachteten, „um die Nicht – Besitzenden im Zaume zu halten“. Sie lehnten deshalb folgerichtig eine Staatsrente bzw. eine staatliche Verwaltung der Rentenkasse ab, weil sie darin eine Aufgabe der Unabhängigkeit der Arbeiterbewegung und den Beginn der „Staatssklaverei“ sahen. Diese

verwaltet werden. Ihm kommt im Interesse der Arbeiter die Aufgabe zu, über eine Kapitalertragssteuer die notwendigen Finanzmittel einzutreiben und sie in Form der Rente an die aus dem Berufsleben Ausgeschiedenen auszuzahlen. Ordnungspolitisch soll der Staat die Marktergebnisse korrigieren und den gesellschaftlichen Reichtum neu verteilen, allerdings nur entlang der Linie Kapital – Arbeit. Von daher ist auch klar, dass Arbeitnehmerbeiträge zu einer Alterssicherung nicht erhoben werden können. Was den Personenkreis angeht, erweitert die SDAP den Kreis der Rentenberechtigten auf die erwerbstätigen Frauen und später noch unter dem Eindruck der Auseinandersetzung mit dem „Bond voor Staatspensioneering" auf „alle, die es nötig haben". Damit muss aber auch die Mehrwerttheorie als „Rechtsgrund" der staatlichen Rente aufgegeben werden. Die Ablösung des Rechtsgrundes Mehrwert durch den der Bedürftigkeit verändert „unter der Hand" aber nicht nur den in die Rentenversicherung einzubeziehenden Personenkreis, sondern auch die Finanzierungsgrundlagen des Systems. Die gerechte Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums, nicht die Rückgabe des Mehrwertes an jene, die ihn produziert haben durch eine Kapitalertragssteuer, sind die normative Grundlage der rentenpolitischen Überlegungen. Folglich soll die Finanzierung auch über Steuern nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit erfolgen.[315]

Ein weiterer Positionswechsel erfolgte auf dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise am Ende der 20er und zu Beginn der 30er Jahre. Angesichts der angespannten Haushaltslage der öffentlichen Hand und der schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse sowie unter Berücksichtigung der bestehenden politischen Machtverhältnisse, die einen Wechsel kaum erwarten ließen, trat die SDAP für eine Kombination aus staatlicher Rente und verpflichtender Rentenversicherung ein. Annäherungen an Positionen der konfessionellen Parteien sind unverkennbar. Entscheidend – und dies wird den Weg der SDAP auch weiterhin maßgeblich bestimmen - ist die Akzeptanz des Bedürftigkeitsprinzips als moralische Basis der Rentenversicherung.

---

stärker an der Verelendungstheorie orientierten Kräfte erwarteten von einer den Kapitalismus überwindenden Revolution die Lösung der sozialen Probleme. Vgl. Hertogh (1991), 40.

[315] Hertog (1991), 44

Bedürftigkeit: Leitbild einer Mindestrente

Am prägnantesten wurde das Bedürftigkeitsprinzip als Rechtsgrund der Rentenversicherung von linksliberalen Parteien vertreten, wenngleich die dieser Richtung angehörenden Parteien in ihrer Geschichte hinsichtlich der Konstruktionsprinzipien der Alterssicherung Veränderungen vornahmen. So sprach sich die Liberale Unie anfänglich für eine verpflichtende Versicherung mit Beitragszahlung aus und forderte später eine staatliche Rente nach skandinavischem bzw. später englischem Vorbild. Und auch beim Vrijzinnig Democratischen Bond (VDB) geht die Entwicklung von einer verpflichtenden Rentenversicherung über eine Pflichtversicherung mit Staatszuschuss zu einem Mischsystem aus verpflichtender Versicherung und staatlicher Rente überreichen.

Ohne an dieser Stelle die Entwicklungslinien und die historischen Umstände des Positionswechsels verdeutlichen zu können, soll der normative Hintergrund ausgeleuchtet werden. Im Unterschied zu den Sozialisten, die ausgehend von der Mehrwerttheorie zunächst nur die Arbeiter als Rentenberechtigte anerkennen, erkennen die Liberalen die „Bedürftigkeit" oder die „ökonomische Schwäche" als moralisch-rechtliche Basis des Alterssicherungssystems an. Damit ist zwar noch nicht der Weg in die Rentenversicherung von 1956 eingeschlagen, jedoch das Tor für die Hereinnahme von zwei wichtigen Elementen geöffnet: Zum einen werden damit Personengruppen in den Blick genommen, die außerhalb des Status „Arbeitnehmer" liegen, aber unter dem Gesichtspunkt der sozialen Lage ihnen gleichzustellen sind. Auch diese Gruppen müssen in den Kreis der Pflichtversicherten aufgenommen werden, weil das Risiko des Einkommensausfalls infolge des Alters von ihnen nicht eigenständig abgedeckt werden kann. Zweitens weist die Anerkennung des Bedürftigkeitsprinzips in der Rentenversicherung den Weg in eine Mindestsicherung. Denn das Ziel einer Rentenversicherung auf dieser Grundlage besteht darin, die Grundbedürfnisse zu befriedigen. Damit ist zwar der Streit, wie hoch die materiellen Bedürfnisse abzusichern sind, nicht entschieden: Geht es um die Vermeidung von Armut im Alter oder um die Sicherstellung eines sozio – kulturellen Minimums? Dies ist jedoch erst eine Frage der nächsten Stufe. Die politische Entwicklungsgeschichte der Rentenversicherung wird zeigen, dass der Weg über das Bedürftigkeitsprinzip zur allgemeinen Mindestsicherung führte. Die Anstöße dafür kommen aus dem linksliberalen Lager. Es ist der Rechtsgrund der „Bedürftigkeit" bzw. der „ökonomischen Schwäche", der vor allem in den 30er Jahren im Zuge der

Wirtschaftskrise zur Debatte um die Hereinnahme der „kleinen Selbständigen“ in die verpflichtende Rentenversicherung führte. Von hier führt eine Traditionslinie in die ab 1957 realisierte Volksversicherung.

Bürgerschaft als Grundlage einer universalen Mindestrente

Den weitestgehenden Ansatz einer Sicherung des Einkommensausfalls im Falle des Alters vertrat der überkonfessionelle und überparteiliche, faktisch jedoch hauptsächlich von Sozialisten und Linksliberalen getragene außerparlamentarische „Bond voor Staatspensioneering“[316]. Noch vor seiner Gründung am 09. September 1900 wird von ihm in einer Broschüre die Idee einer staatlichen Mindestrente für alle gefordert. Die Finanzierung dieser universalen Rente, die alle Niederländerinnen und Niederländer einschließt, sollte durch Steuern nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit erfolgen und enthielt insofern hohe Umverteilungskomponenten. Motiviert war diese Position durch den um die Jahrhundertwende und noch lange Zeit danach geltenden Zusammenhang von Alter und Armut, der keineswegs auf die Arbeiter beschränkt war, sondern auch bei Bauern und kleinen Selbständigen anzutreffen war. Diese Perspektive hätte eine Rente auf bestimmte ökonomisch schwache Gruppen der Gesellschaft nahegelegt, wie es z. B. von den Linksliberalen gefordert wurde. Zweifellos standen aber Fragen einer staatlich zu garantierenden Mindestausstattung als materielle Basis einer Demokratie nicht im Mittelpunkt des Interesses des Bond, sondern eher die pragmatische Überlegung, dass jeder im Alter in Not geraten kann. Da dies so ist, muss aber auch allen Bürgerinnen und Bürgern im Alter eine Mindestrente zugesichert werden. Eine Überprüfung der Bedürftigkeit entfällt somit. Die Dynamik dieses Gedanken führte zur „Bürgerschaft“ als der normativen Basis der Alterssicherung. Danach gehört es zur Ausstattung eines jeden Bürgers, nicht nur über die bürgerlichen Freiheiten und die politischen Beteiligungsrechte zu verfügen, sondern auch durch Gewährleistung des Existenzmini-

---

[316] Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass unmittelbar vor Ausbruch des 2. Weltkrieges ein „Christelijke Bond voor Staatspensioneering“ gegründet wurde, dessen treibende Kraft die „Christelijke – Democratische Unie“ war, ein Zusammenschluss von drei kleineren protestantischen Parteien, die sich 1926 von der ARP abgespaltet hatten und der SDAP nahe standen, ohne darin jedoch Heimat finden zu können. Nach dem Kriege wurde diese Variante des „Bond voor Staatspensioneering“ jedoch nicht wieder gegründet. Vgl. Royers/ Winters (1994), 24.

mums die Möglichkeitsbedingungen zur Wahrnehmung von Freiheits- und Beteiligungsrechten zu sichern. Der darin zum Ausdruck kommende Gesellschaftsvertrag soll durch den Staat garantiert werden. Er ist Garant des bürgerlichen Rechts wie er der Kämmerer ist, der für die Aufbringung und Verwaltung der Finanzmittel Sorge zu tragen hat. Im Unterschied zu allen anderen Vorstellungen einer Alterssicherung kennt der Vorschlag des „Bond voor Staatspensioneering" auch keinen heimlichen Sexismus: die von ihm geforderte staatliche Mindestrente gilt für Männer und Frauen gleichermaßen.

Im Gesetzesentwurf von Treub sah der Bond wie schon die Linksliberalen einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer allgemeinen staatlichen Mindestrente. Nach der Wende der Sozialdemokratie zu einer kombinierten Alterssicherung aus staatlicher Rente und Versicherungsrente, war er politisch weitestgehend isoliert, zumal auch noch die sozialdemokratischen Gewerkschaften sich in einem 1928 mit der Partei herausgegebenen Bericht die Position der SDAP zu eigen machten. Der Linksliberalismus, der ebenfalls zu seinen Bundesgenossen gehörte, fiel nach der Wahlniederlage von 1917 fast der politischen Bedeutungslosigkeit anheim. Als dann die Sozialdemokratie auch noch aus Gründen der politischen Macht eher auf den Linkskatholizismus setzte als auf den Linksliberalismus, spielten der Bond und seine Positionen keine Rolle mehr. Wenn er auch als politischer Akteur weitestgehend ausfiel, so waren seine Ideen und konzeptionellen Vorstellungen über eine Alterssicherung doch inzwischen Allgemeingut auch in anderen politischen Lagern geworden. Zu Recht kann er als der entscheidende Schrittmacher der universalen Mindestrente in den Niederlanden angesehen werden.

Die Auseinandersetzung um die Gestalt des Alterssicherungssystems in den Niederlanden bis zur ersten gesetzlichen Fixierung im Jahre 1919 ist im wesentlichen eine Debatte um die Rechtsgründe. Die Frage, nach welchen Grundsätzen die Alterssicherung gestaltet werden soll, wird von den einzelnen politischen Parteien und Bewegungen unterschiedlich beantwortet, wobei es trotz differierender Leitbilder und Begründungszusammenhänge sowie unterschiedlicher normativer Basisannahmen Übereinstimmungen und Überschneidungen gibt. So fällt auf, dass Sozialisten und konfessionelle Parteien in der Frage des zu versichernden Personenkreises ebenso übereinstimmen wie in der Frage der Finanzierung, wenn sie auch in der Frage des moralischen Bezugspunktes und in der gesellschaftspolitischen Zielsetzung große Unterschiede aufweisen. Die Unterschiede betreffen vor allem die Or-

ganisation der Alterssicherung: die Sozialdemokraten wollen dem Staat die Kompetenz für die Organisation wie die Finanzierung zuweisen, während die konfessionellen Kräfte auf eine Versicherungslösung in größtmöglicher staatlicher Unabhängigkeit setzen als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips bzw. des Prinzips der „Souveränität im eigenen Kreis". In der Frage der Rentenleistung neigen die konfessionellen Parteien deutlicher dem Prinzip der lohnbezogenen Rente zu, was im Kern bedeutet, dass eine Umverteilung in der Klasse nicht vorgesehen ist. Die Position der Sozialisten ist in dieser Frage nicht eindeutig. Während nach der Mehrwerttheorie bzw. einer einfachen Lesart dieses theoretischen Ansatzes eine entsprechend der Höhe des Lohnes differierende Rentenleistung möglich wäre, legt die Unterstützung des Gesetzentwurfes Treub so wie die Zusammenarbeit mit dem „Bond voor Staatspensioneering" eher eine armutsvermeidende Mindestrente nahe, die nach dem Grundsatz der Bedürftigkeit bzw. dem Leitbild der Armutsvermeidung für alle zu gestalten ist.

Sozialisten und konfessionelle Kräfte waren bis zur Zeit des zweiten Weltkrieges die „natürlichen" gesellschaftspolitischen und weltanschaulichen Gegenkräfte. Klassenkampf versus Versöhnung der Klassen sowie Atheismus versus Glauben waren die alles überragenden Konfliktpunkte. In dieses „Bett" wurden auch andere politische Fragen eingebunden, was eine Verständigung jenseits bzw. unterhalb des weltanschaulichen Konfliktes lange Zeit unmöglich macht. Dies trifft auch für die Gestaltung der Alterssicherung zu, in der neben den Unterschieden auch ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den Vorstellungen dieser Akteure festzustellen ist. Verschärft wurde diese Konfliktlage durch die Versäulungsstruktur der niederländischen Gesellschaft, die zwar eine Kooperation der Säulen nicht unmöglich machte, aber doch erheblich erschwerte. Es bedurfte erst der krisenhaften Entwicklung der 30er Jahre und des nachfolgenden Krieges bzw. der deutschen Besatzungszeit, um die Fronten aufzubrechen und eine Zusammenarbeit ins Auge zu fassen. Einen nicht unwesentlichen Beitrag dazu leisteten die organisierten Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegungen der katholischen und sozialdemokratischen Blöcke, die schon früher als die parteipolitischen Lager Formen der Zusammenarbeit gesucht hatten. Sie trugen wesentlich zur Erosion der Versäulung der niederländischen Gesellschaft bei und bedürfen wegen ihrer Durchsetzungsmacht in den jeweiligen Säulen einer besonderen Aufmerksamkeit.

3.3 Ideologischer, politischer und kultureller Wandel: Voraussetzung für Reformen

Der Systemwechsel in der niederländischen Rentenversicherung von einer Arbeiterversicherung zu einer universalen, die ganze Wohnbevölkerung umfassenden Mindestsicherung war alles andere als selbstverständlich. Die nach dem 1. Weltkrieg gebildete konfessionelle Koalition aus katholischer Reichspartei (RKSP) und calvinistischer Anti – Revolutionäre – Partei (ARP), die unter Hinzuziehung weiterer kleinerer Parteien bis zum Vorabend des Weltkrieges Bestand hatte, hätte einen solchen Pfadwechsel nicht erlaubt.

Eine andere politische Konstellation war nötig, um eine solche Reform vorzunehmen. Dass dabei Katholiken und Sozialdemokraten eine Koalition eingehen würden, war alles andere als selbstverständlich, schließlich wiesen sie sowohl in weltanschaulichen als auch in politischen Fragen so große Differenzen auf, dass an eine Zusammenarbeit nicht zu denken war. Deshalb liegt die Vermutung nahe, dass diese beiden Lager selbst einen großen Wandel durchgemacht haben, der die noch vor der Londoner Exilszeit begonnene Kooperation ermöglichte. Der hier angedeutete Wandel bezieht sich nicht in erster Line auf bestimmte Politikbereiche, sondern muss als eine Veränderung der politischen Kultur begriffen werden.

Die Versäulung der niederländischen Gesellschaft

Die niederländische Parteienlandschaft ist durch die Versäulung der niederländischen Gesellschaft strukturiert. Mit diesem Begriff wird eine „vertikale Gesellschaftsgliederung“ beschrieben, „bei der die Weltanschauung als entscheidendes Bindungskriterium von Gruppen und Organisationen auftritt....“[317] Versäulungstendenzen lassen sich keineswegs nur in den Niederlanden antreffen[318], sie sind auch in anderen Gesellschaft zu beobachten, in denen Konfessionen und Weltanschau-

---

[317] Laeyendecker (1980), 166 – 200. 185

[318] Vgl. dazu Steininger (1975). Ob man auch Deutschland beginnend mit der Säkularisierung zu Beginn des 19. Jahrhunderts und endend mit der Weimarer Zeit zu den versäulten Gesellschaften rechnen kann, ist umstritten. Zwar verzeichneten das Rheinland, Teile des Saarlandes und Bayerns eine katholische Subkultur. Aber es gelang dem Katholizismus in Deutschland nicht, ein der niederländischen oder belgischen Situation vergleichbares Gesellschaftssystem zu etablieren. Zur Entwicklung der katholischen Säule in vergleichender Perspektive siehe Rijhart (1986).

ungen über ein beachtliches Potential verfügen, das sie nicht zwingt, sich einer anderen Gruppe unterzuordnen. In der niederländischen Gesellschaft hat die Versäulung jedoch wohl ihre deutlichste Ausprägung erfahren. Ihre historischen Wurzeln reichen in das 16. und 17. Jahrhundert zurück, als in Folge der durch die Reformation angestoßenen konfessionellen Segregation der Gesellschaft sich Strukturen entlang der konfessionellen Scheidelinie heraus kristallisierten. Eine versäulte Gesellschaft zeichnet sich dadurch aus, dass jede Säule der segmentierten Gesellschaft über eine eigene Ideologie, eine eigene politische Repräsentanz sowie über einen eigenen Organisationskomplex verfügt. Bis in Alltagsverhalten und Mentalitäten hinein kann die versäulte Gesellschaft verfolgt werden.[319] Nach Kleefeld[320] vereint der Begriff der Versäulung unterschiedliche analytische Dimensionen: Zum einen kann er begriffen werden als die Gesamtheit von religiösen bzw. weltanschaulich geprägten Werten und Normen, die die sozialen und politischen Verhaltensweisen der Individuen einer bestimmten Säule dominieren. Zum zweiten bezeichnet Versäulung konfessionell oder weltanschaulich bestimmte Organisationen, die die Sozialbeziehungen der versäulten Bevölkerung prägen und kontrollieren und die gesellschaftlichen Teilsysteme wie Bildung, Freizeit, Berufsverbände etc. entlang der Säule strukturieren. Drittens muss Versäulung verstanden werden als Netzwerk von versäulten Eliten und staatlichen Akteuren, weshalb die Interessensvermittlung schon häufig innerhalb der Säule stattfindet. Zusammenfassend kann mit Kossmann eine versäulte Gesellschaft definiert werden als „the system of institutionalised segmentation according to which each religious or quasi-religious group...was encouraged and subsidized by the state to create its social world, comprising the entire existence of an individual from nursery, hospital, broadcasting and television corporation, to the burial society.“[321]

---

[319] Vgl. dazu bezogen auf die katholische Säule in den Niederlanden die eindrucksvolle Schilderung bei Rogier, (1974), 10

[320] Kleefeld (1990).

[321] Kossmann 1978), 115

Die Zahl der Säulen in der niederländischen Gesellschaft ist in der Literatur umstritten.[322] Während von den einen – das kulturelle Element und die historische Ursprungsgeschichte in den Vordergrund stellend – drei Säulen genannt werden[323], eine katholische, eine protestantische und eine säkulare[324], glauben andere, vier Säulen identifizieren zu können, wobei sie die politische Dimension zum Bezugspunkt ihrer Zahlenangabe machen[325]: eine katholischen, eine protestantische, eine sozialistische und eine liberale. Wiederum andere differenzieren noch zwischen den beiden protestantischen Kirchen und entsprechenden politischen Parteien und sprechen deshalb von zwei protestantischen Säulen.[326]

Jenseits des Streites über Anzahl und Bezugspunkte der niederländischen Säulen soll in unserem Zusammenhang zwischen drei Säulen unterschieden werden: einer katholischen, einer protestantischen und einer sozialistischen.[327] Die Gründe dafür sind analytischer, historischer und machtpolitischer Art: Analytisch weisen diese drei Blöcke das höchste Maß an organisatorischer Dichte und politischer Repräsentanz auf. In ihrer Stabilität und Komplexität grenzen sie sich von anderen sozialen Formationen deutlich ab. Während diese drei Säulen in allen Lebensberei-

---

[322] Einen Überblick über die Auffassungen bzgl. der Anzahl der Säulen gibt Lijhart (1971), 24 – 37.

[323] Koch/ Lassow (1971), 463 – 482; Lijphart (1968), 17

[324] Eine solche Charakterisierung ist missverständlich, weil eine Säule ohne weltanschauliche bzw. ideologische Substanz nicht denkbar ist. Gekennzeichnet werden sollen mit dieser Bezeichnung Bewegungen, die aus der aufklärerisch – humanistischen Tradition hervorgegangen sind und entweder eher liberaler oder eher sozialistischer Prägung sind.

[325] Bryant, (1981), 56 – 74, 56

[326] Thurlings (1979) 82 – 100; Böhl/ de Liagne (1998), 128. sehen unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der eigenen Glaubensgenossen gegen eine feindliche Umwelt nur eine katholische und eine protestantische Säule.

[327] Zur katholischen Säule vgl. u. a. Damberg (1997), bes. 521 – 620; ebenso die schon ältere Arbeit von Thurlings (1978); zur protestantischen Säule siehe van Kaam (1964); zur sozialistischen Säule Cornelissen/ Harmsen/ Jong (1965); insgesamt zur Versäulung der niederländischen Gesellschaft siehe Geismann (1964).

chen über eigene Netzwerke und Organisationen verfügen, kann dies von einer liberalen „Säule“ nicht gesagt werden. Von einer liberalen Säule zu sprechen scheint zudem ein Widerspruch in sich zu sein. Sie könnte allenfalls als eine Residualkategorie verstanden werden. Historisch macht es wenig Sinn, von einer liberalen Säule zu sprechen. Zwar ist die Zeit bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges auf der politischen Ebene auch durch eine Konfliktlage zwischen den konfessionellen und liberalen Kräften bestimmt (vor allem in der Schulfrage). Allerdings verblasst diese Konfliktkonstellation angesichts der zunehmenden Schwäche des politischen Liberalismus.

Die katholische Säule und die Dominanz der konfessionellen Parteien

Unstrittig ist, dass die katholische Säule unter den Gesichtspunkten der organisatorischen Dichte und Reichweite, der Verankerung im Bewusstsein und im Alltagsverhalten sowie der Identifizierung der Mitglieder mit ihr die deutlichste Ausprägung unter den Säulen der niederländischen Gesellschaft aufweist. In beinahe allen Sektoren des gesellschaftlichen Lebens war sie vertreten. Sie verfügte über ein organisatorisches Netz in den Bereichen Wirtschaft, Politik, Medien, Bildungs- und Gesundheitswesen sowie im Freizeitbereich. Dessen Engmaschigkeit sorgte dafür, dass der Katholik seine Säule nie verlassen musste, um sich politisch, wirtschaftlich etc. zu engagieren bzw. seine Freizeit zu verbringen. Dieses Netz bewirkte Abgrenzung wie Teilhabe gleichermaßen: Abgrenzung, als es dem Katholiken - bei welcher Tätigkeit oder Teilnahme auch immer - eine katholische Sonderwelt anbot; Teilnahme, weil über die katholische Sonderwelt eine Gestaltung der niederländischen Gesellschaft bzw. der verschiedenen Sektoren möglich wurde. Motiviert war diese Entwicklung in erster Linie jedoch durch die Hoffnung auf Isolierung gegen die anderen Säulen. Sie stabilisierte nicht nur das eigene Subsystem, sondern gewährleistete auch die Sozialisation der Säulenmitglieder durch eine eigene konfessionelle Kultur.[328] Wie erfolgreich dieser Prozess war, der sich über die Zeit des 2. Weltkrieges und die deutsche Besatzungszeit hinzog, kann nicht nur am stabilen

---

[328] Thurlings (1978), 85 nennt außerdem noch “to contribute to the prosperity and culture of the whole nation.“

Wahlverhalten[329] der Säulenmitglieder veranschaulicht werden, das „weniger durch eine schichtenspezifische Rangordnung der Parteien" motiviert war, „sondern (und dies gilt auch für die anderen Säulen, H. Z.) sich primär nach den traditionellen Trennungslinien der Säulen ausrichtete."[330] Auch die geringe Zahl der Mischehen, die hohe Teilnahme an den sonntäglichen Gottesdiensten sowie die hohen Geburtenzahlen[331] bei den Katholiken legen ein beredtes Zeugnis von der Stabilität der katholischen Säule und ihrer Sozialisationswirkung ab. Zwar hat es nicht an Versuchen gefehlt, die Versäulung zu durchbrechen. Bis in die fünfziger Jahre hinein wurden diese Versuche jedoch entweder von der kirchlichen Hierarchie durch autoritative Anweisungen unterbunden oder blieben wegen mangelnder Gefolgschaft erfolglos. Im Unterschied zur protestantischen und sozialistischen Säule war die katholische Kirche die unbestrittene weltanschauliche Zentralinstanz und Garant der versäulten Einheit. Ziel des kirchlichen Handelns war die Herstellung und Bewahrung der katholischen Einheit und nicht in erster Linie– ausgenommen die Schulpolitik – die Einflussnahme auf die politischen Inhalte oder Verbreiterung und institutionelle Verankerung des „Katholischen".

Kann die katholische Säule interpretiert werden als Versuch, eine abgeschlossene und in sich gefestigte Sondergesellschaft zu bilden, so kann sie gleichzeitig als Emanzipationsgeschichte[332] gelesen werden. In der Folge des Westfälischen Friedens war der Calvinismus Staatsreligion geworden. Den Katholiken war zwar Gottesdienstfreiheit zugesichert worden, von allen öffentlichen Ämtern waren sie jedoch ausgeschlossen, und der Aufbau eines eigenen Schulwesens war ihnen untersagt.[333] Die politische Diskriminierung hatte auch ihre ökonomische Seite, da die traditionellen katholischen Gebiete der Niederlande – vor allem der Süden mit der

---

[329] Siehe dazu Bakvis (1981)

[330] Koch/ Lassow (1971), 467

[331] Die unter Katholiken bis in die 60er Jahre hohe Geburtenziffer verursachte bei Protestanten Angstgefühle, allein aus demographischen Gründen in eine Minoritätsposition zu geraten.

[332] Zur Geschichte der niederländischen Katholiken unter diesem Blickwinkel ist immer noch lesenswert Rogier/ de Roog (1953).

[333] Näherhin dazu Polisz, (1965), 113 – 115.

Provinz Limburg - zu den ökonomisch schwächsten gehörten. Nach der Eroberung der Niederlande durch die Franzosen bestimmte ein Dekret von 1796 die Trennung von Staat und Kirche, was die Katholiken den Protestanten gleichstellte. In Verbindung mit den Liberalen konnten sie 1848 eine Verfassungsänderung durchsetzen und ein parlamentarisches Regierungssystem installieren. Diese Koalition aus Katholiken und Liberalen verhalf auch dem Wunsch der Katholiken nach Wiedererrichtung der niederländischen Bischofsstühle zum Erfolg. Ansonsten standen sich trotz Jahrhunderte langer Feindschaft im 19. Jahrhundert aber Katholiken und Protestanten näher. Ihre Annäherung wurde gestärkt durch die gemeinsame Verurteilung der französischen Revolution und die Ablehnung der weltanschaulichen Grundlagen des Liberalismus. Vor allem verfochten beide Konfessionen in der Schulpolitik eine gemeinsame Linie. In der Frage der Errichtung eines konfessionellen Schulsystems und dessen staatlicher Finanzierung standen beide in deutlichem Gegensatz zu Liberalen und später zu den Sozialisten. An dieser Front wurde in ihren Augen der Kampf um „Glaube und Unglaube“[334], um Wahrheit und Lüge geführt.

Mit der von den konfessionellen Parteien durchgesetzten staatlichen Finanzierung des konfessionellen Schulwesens im Jahre 1917 wurde die schon begonnene Zusammenarbeit zwischen den konfessionellen Parteien stabilisiert, die bis zur deutschen Besatzungszeit hielt, ohne dass die Versäulung zumindest zwischen diesen beiden Blöcken aufgeweicht oder gar aufgehoben worden wäre. Ganz im Gegenteil: die Überwindung der aus katholischer Perspektive empfundenen Diskriminierung verstärkte die Bemühungen um eine Stabilisierung und Ausweitung der katholischen Säule. Wie an dem Verhältnis zwischen Katholiken und Protestanten auf politischem Gebiet deutlich geworden sein dürfte, bedeutet Versäulung nicht notwendigerweise Nicht – Kooperation. Diese ist allerdings eine auf die Eliten beschränkte Zusammenarbeit, die in der Literatur mit dem Begriff der „Pazifizierung“ [335] umschrieben wird. Allerdings bedarf die Zusammenarbeit der Eliten des Rückhaltes in der eigenen Säule. Zudem darf durch die Kooperation die Existenz der ei-

---

[334] So eine Formulierung von Groen van Pfinsterer aus dem Jahre 1848, zit. nach Lademacher (1983), 508

[335] Daalder (1978), 188 – 236; außerdem Lijphart (1968).

genen Säule nicht in Frage gestellt werden. Besonders im katholischen Lager wurde von Seiten der kirchlichen Hierarchie der Zusammenhalt der Säule zum vorrangigen Ziel erklärt. Der Gefahr der Diffusion der Säule wurde mit öffentlichen Stellungnahmen und Sanktionsandrohungen begegnet.

Dass die mehr als zwanzigjährige politische Kooperation zwischen den katholischen und protestantischen politischen Eliten funktionierte, verdankt sich nicht ausschließlich der Gegnerschaft zu Sozialisten und Liberalen auf weltanschaulichem Gebiet, sondern auch einem genügend hohen Maß an gemeinsamen Grundüberzeugungen in gesellschaftspolitischen Fragen. Wie schon zuvor bei der Behandlung über das Rentenversicherungsgesetz von 1919 und dessen Leitbild deutlich geworden war: Anti – Etatismus, korporative Wirtschaftsordnung, Vision einer harmonischen Gesellschaft[336] waren von beiden Lagern geteilte Grundüberzeugungen.

Resümierend kann für die Zeit von der Jahrhundertwende bis zum Ende der 30er Jahre, also in der Hochphase der Versäulung, von einer Beharrung im politischen Bewusstsein gesprochen werden. Daran änderte auch die Wirtschaftskrise der 30er Jahre, die zu großen sozio – ökonomischen Verwerfungen führte, zunächst nichts. Gleichzeitig beginnen sich durch interne Differenzierungsprozesse in den politischen Lagern und gesellschaftlichen Säulen die Starrheiten zu verflüssigen, die den Weg zur römisch – roten Koalition freimachten.

Differenzen in der katholischen Säule und die Annäherung an die Sozialdemokratie

Auf den Zusammenhang von Versäulung und politischer Loyalität ist vielfach aufmerksam gemacht worden.[337] Noch für die 60er Jahre, als die Parteien sich längst zu programmatischen Volksparteien entwickelt hatten, gilt diese Verbindung. Besonders trifft dies auf die RKSP und deren Nachfolgepartei, die Katholieke Volkspartij (KVP) zu, die im Unterschied zur protestantischen Säule im eigenen

---

[336] Dazu gehörte auch die Einschränkung des Streikrecht, die erst im Zuge des europäischen Integrationsprozesses aufgehoben wurde. Vgl. Lademacher/ Mühlhausen (1993), 208.

[337] Lijphart (1968), 35: „Traditional loyalties and personal inclination are the most important motives the nearly solid support by the members of each of the blocs for their own party."

Lager keine Alternative kannte. Wenn der Zusammenhang von religiöser Bindung und politischem Wahlverhalten bzw. zwischen Partei- und Konfessionszugehörigkeit konstitutiv für die Versäulung ist[338], dann muss die politische Repräsentanz der Säule ein hohes Maß an Flexibilität aufweisen, um die unterschiedlichen, eher an der Klasse bzw. Schicht orientierten Interessen integrieren zu können.

Die Einheit der RKSP war in den dreißiger Jahren von zwei Seiten her bedroht: erstens von jungen Intellektuellen, die die Partei vor allem wegen ihrer Passivität in der konfessionellen Frage kritisierten und sie in Richtung einer christlichen Volkspartei verändern wollten; zweitens und noch mehr von der katholischen Arbeiterschaft, die auf einen sozialökonomischen Reformkurs drängte und die ganze Partei in diese Richtung bewegen wollte[339]. Die Gründung der katholischen Arbeiterbewegung am Ende des 19. Jahrhunderts kann als eine „doppelte Emanzipation“[340] gedeutet werden: eine religiöse, mit der sich die katholische Weltanschauung organisatorisch verstärkte, und eine soziale, in der sich die katholische Arbeiterbewegung mehr und mehr von der katholischen Säule emanzipierte, ja selbst die treibende Kraft der „Entsäulung“[341] wurde. Unter einer defensiven Perspektive ging es um die Rettung und Bewahrung der katholischen Einheit in einer pluralen Umwelt, unter einer offensiven um die Ausweitung von Macht und Einfluss.

In diesem Verhältnis von religiöser und sozialer Emanzipation lassen sich drei Phasen unterscheiden: In einer ersten Phase (1890 – 1920) ist die soziale Emanzi-

---

[338] Steininger (1975), 106

[339] Booscher (1993), 91.

[340] Roes (1983), 53.

[341] Zur Entsäulung vgl. Bryant (1981). Bryant datiert die Entsäulung der niederländischen Gesellschaft auf die 60er Jahre, als sich katholische und sozialdemokratische Gewerkschaften zu einer Organisation zusammenschlossen und die konfessionellen Parteien im Christelijke Democratische Apell (CDA) aufgingen. Diese Festlegung unterschlägt m. E. den Prozesscharakter der Entsäulung. Zu Recht hat Luykx (1991) darauf aufmerksam gemacht, dass selbst die katholische Säule, die als die stabilste galt „von Anfang an nur teilweise von den Katholiken gestützt, zum Teil auch ignoriert und boykottiert wurde.“ (51) Dies vorausgesetzt und Konflikte innerhalb der Säulen vielleicht stärker als sonst üblich betonend ist die Auflösung der versäulten Organisationen in den 60er Jahren der Endpunkt einer länger andauernden Entwicklung.

pation – verstanden als Vertretung und Durchsetzung der eigenen sozialen und politischen Interessen – Teil der religiösen Emanzipation. Es ist der gelungene Versuch, das katholische Subsystem organisatorisch auszuweiten und gegen andere Strömungen, besonders sozialistische, abzugrenzen. In einer zweiten Phase (1920 – 1950) halten sich religiöse und soziale Emanzipation die Waage, wobei es der katholischen Arbeiterbewegung gelingt, die RKSP deutlicher auf einen „linken" Kurs zu zwingen und so die Partei auf eine Koalition mit der Sozialdemokratie einzustimmen. In einer dritten Phase (1950 – 1980) bildet die religiöse Emanzipation nur noch den Hintergrund für die soziale, die ihrerseits zur Entsäulung der katholischen Säule drängt. So gehen z. B. die konfessionellen Gewerkschaftsverbände in einer ersten Stufe zusammen mit dem sozialdemokratischen eine Fusion ein. Ebenso schließen sich in einer zweiten Stufe die konfessionellen Parteien zu einer überkonfessionellen christlichen Partei nach dem Vorbild der westdeutschen CDU zusammen. Sie bringen damit die konfessionellen Säulen zum Einsturz.

Unabhängig von dieser Schematisierung, die eher der analytischen Unterscheidung denn der prozessualen Entwicklung dient, sind die zwanziger und dreißiger Jahre des vorigen Jahrhunderts die Jahrzehnte, in denen die katholische Arbeiterbewegung eine soziale Emanzipation vollzieht, die zwar nicht aus der katholischen Säule herausführt, in denen es ihr jedoch gelingt, die RKSP in Richtung einer sozialreformerischen Programmpartei zu verändern und sie auf eine Koalition mit den Sozialisten vorzubereiten. Der Einfluss der katholischen Arbeiterbewegung auf die Partei, die bestrebt sein musste, die politische Einheit zu wahren, stieg nicht nur wegen ihrer steigenden Mitgliederzahlen, sondern auch aufgrund organisatorischer Veränderungen, die die Machtbasis eindrucksvoll dokumentierte. Im Jahre 1926 schlossen sich die diözesanen katholischen Arbeitervereine und die katholische Gewerkschaftsbewegung im „Roomse – katholieke Werkliedenverband in Nederland" (RKWV) zusammen, womit eine organisatorische Einheit der katholischen Arbeiterbewegung gebildet wurde, deren Einfluss innerhalb der Partei wuchs. Die Partei honorierte dies insofern, als dem Dachverband 4 – 6 Parlamentssitze zugestanden wurden.

Schon einsetzend mit den schlechten wirtschaftlichen Verhältnissen zu Beginn der zwanziger Jahre waren Kontakte zwischen den Gewerkschaftsverbänden der drei Säulen geknüpft worden, um gemeinsame Strategien und Aktionen abzusprechen. Zahlenmäßige Stärke, eine Organisation, die in der Lage war, schnell und

umfassend zu mobilisieren und sowohl in die Kirche wie in die Gewerkschaftsbewegung hinein Einfluss zu gewinnen, konnten ihre Wirkung auf die RKSP, die „vertikale Partei par Excellance“[342], nicht verfehlen.

Der ökonomischen Krise der 30er Jahre begegnete die von den konfessionellen Parteien unter Einschluss der RKSP gebildete Regierung Colijn (ARP) mit einer Austeritätspolitik. Der frühere Shell – Direktor und Finanzminister in den Jahren 1923 – 1926 vertrat in der Wirtschaftspolitik einen marktradikalen Kurs, der in Krisenzeiten Sparpolitik bedeutete. Politisch sprach er sich für eine enge Kooperation mit den liberalen Parteien aus, um der „roten Gefahr“ ein Bollwerk entgegenzusetzen[343] und gleichzeitig die RKSP als den größten Koalitionspartner unter Druck zu setzen. Diese Politik rief vor allem beim linken Flügel der RKSP und der katholischen Arbeiterbewegung große Kritik hervor. Sie war immerhin so stark, dass sich die katholischen Bischöfe genötigt sahen, an die katholische Einheit zu appellieren, was einen Teil der katholischen Arbeiterbewegung jedoch nicht daran hinderte, sich deutlich für eine andere Regierung bzw. für eine Koalition aus RKSP und Sozialdemokratischer Arbeiterpartei auszusprechen. Dieser Konflikt, der deutliche Züge eines dauerhaften Bruchs trug, gipfelte in der Gründung einer katholisch – demokratischen Partei, deren Erfolg jedoch sehr bescheiden war[344], zumal die Verbandsführung der katholischen Arbeiterbewegung ihren Mitgliedern eine Mitgliedschaft in der neuen Partei untersagte. Noch hatte sich die Integrationskraft der Säule als stärker erwiesen als die Anziehungskraft eines sozialreformerischen Sonderweges innerhalb des Katholizismus. Dennoch verfehlte diese Revolte ihre Wirkung nicht. Die katholische Arbeiterbewegung war ein innerparteilicher Machtfaktor geworden, auf den es Rücksicht zu nehmen galt, sollten die katholische Einheit und damit die politische Gestaltungskraft des Katholizismus gewahrt bleiben. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass noch zu Beginn der 60er Jahre 94 % der Mitglieder

---

[342] Griffiths (1991), 125.

[343]. Minderaa (1986), 233.

[344] Blank, De broederlijke relaties tussen KAB/ NKV en KVP 1945 – 1981, in: Roes (1983), 293 - 344;siehe auch Oud (1979), 270 – 273; van Eckeren (1956), 241

der katholischen Gewerkschaften KVP wählten.[345] Backvis hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Loyalität der Katholiken und besonders der katholischen Arbeiter mehr der Kirche und der katholischen Subkultur galten als der katholischen Partei.[346]

Es war dieser Machtzugewinn, der die RKSP und deren Nachfolgepartei, die „Katholieke Volkspartij" (KVP), auf einen sozialreformerische Kurs zwang und sie auf eine Zusammenarbeit mit den Sozialisten vorbereitete bzw. diese Koalition nach dem Krieg auch aufrecht erhielt. Daran änderte auch die Kritik vom rechten Flügel der KVP an dieser Zusammenarbeit zu Beginn der fünfziger Jahre nichts. Dieser wollte nicht nur „das Katholische" wieder stärker in den Vordergrund rücken, sondern auch die gemeinsam von den konfessionellen Parteien und der Sozialdemokratie getragene Wirtschafts- und Sozialpolitik, der sie das Etikett „Staatssozialismus" anhefteten, beenden. Ihre Kritik richtete sich keineswegs nur gegen die sozialdemokratische Partij van de Arbeid (PvdA), sondern in erster Linie gegen den linken Flügel der KVP und die katholische Arbeiterbewegung. In diesem innerparteilichen Streit zwischen der Gruppe um Steenberghe, katholischen Arbeitgebern und einigen katholischen Zeitungen auf der einen und dem Rest der KVP auf der anderen Seite ging es um den grundlegenden Kurs der Partei. Zusammenarbeit mit der PvdA und Reichweite der Sozialpolitik waren die strittigen Punkte. Selbst die Abspaltung dieser Gruppierungen und die Gründung der Katholisch – Niederländischen Partei (KNP) konnten an der sozialpolitischen Ausrichtung aber nichts ändern. Nicht nur die Mitgliederzahlen allein, sondern auch das in einer Untersuchung bestätigte überaus große Interesse der katholischen Arbeiter an einem verstärkten sozialreformerischen Kurs der Partei dürften dafür verantwortlich sein, dass die Partei ihren Kurs beibehielt. [347]

Der hier in groben Zügen skizzierte Weg wurde durch die enge Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaftsbewegungen unterstützt, die die ehemals feindli-

---

[345] Lijphart (1968), 37f.

[346] Bakvis (1981), 538

[347] Wohl nicht von ungefähr verlangt das bischöfliche Mandament von 1954 deshalb nicht nur die katholische Einheit sondern auch ein breites katholisches Sozialprogramm.

chen Lager zu einer festen Zusammenarbeit drängten. Schon während der deutschen Besatzungszeit, die die psychologische Basis für festere Kooperationsformen schuf, waren in Geheimverhandlungen zwischen führenden Persönlichkeiten der konfessionellen und sozialdemokratischen Gewerkschaftsverbände die Weichen gestellt worden, die ideologischen Gegensätze zwischen ihnen nicht weiter zu vertiefen. Wenn die gerade von der sozialistischen Gewerkschaftsbewegung angezielte Fusion der Richtungsgewerkschaften zu einer Einheitsgewerkschaft nach deutschem Vorbild auch unmittelbar nach dem Krieg nicht verwirklicht werden konnte, so wird man hierin doch Ansätze einer vertrauensvollen Zusammenarbeit und einen Beleg für die These von der Dominanz der sozialen gegenüber der religiösen Emanzipation sehen können. Letztlich scheiterte die Fusion an der Forderung der konfessionellen Gewerkschaften, die zukünftige Einheitsgewerkschaft auf eine religiöse Grundlage zu stellen. Statt der Fusion wurde lediglich ein „Rat der Gewerkschaftszentralen" gegründet, in dem jeder Gewerkschaftsverband die völlige politische Autonomie beibehielt, aber „die wirtschafts- und sozialpolitischen Stellungnahmen gegenüber Arbeitgeberverbänden und Regierung koordiniert wurden"[348]. Der Weg in die Einheitsgewerkschaft war eingeschlagen, auch wenn ihre Realisierung noch bis in die 60er Jahre auf sich warten ließ.

Der gemeinsame Wille, die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen gegenüber den weltanschaulichen Überzeugungen obsiegen zu lassen, erwies sich mittelfristig als stärker als die Einheit der jeweiligen Säule und schuf seinerseits Voraussetzungen für deren Erosion. Deutlich wird dies auch an dem in der Literatur vielfach erwähnten „Ordnungsruf" der niederländischen katholischen Bischöfe aus dem Jahre 1954, die durch ihr Schreiben „De katholiek in het openbare leven van deze tijd" die Signale deutlich auf katholische Einheit setzten und den katholischen Arbeitern den Ausschluss von den Sakramenten bei Mitgliedschaft in sozialdemokratischen Organisationen androhten.[349] Die katholischen Gewerkschaftsführer bemühten sich, dieses Mandament als ausschließlich gegen den Sozialismus als Weltanschauung und nicht gegen die Führer der sozialdemokratischen Gewerkschaft NVV (Nederlands Verbond van Vakverenigingen) gerichtet zu interpretieren. Zwar

---

[348] Lepszy, (1979), 161

[349] Thurlings (1978), 88

erfuhren die gewerkschaftlichen Einheitsbestrebungen durch diesen autoritären Akt einen schwerwiegenden Rückschlag und die institutionalisierte Zusammenarbeit im „Rat der Gewerkschaftszentralen“ wurde beendet. Die Führung des protestantischen Gewerkschaftsverbandes goss noch zusätzlich „Öl ins Feuer“, indem sie die religionsfeindlichen Tendenzen sozialistischer Bewegungen unterstrich und die Unvereinbarkeit von Christsein und Mitarbeit in Sozialistischen Organisationen herausstellte.[350] Dennoch wurde die Zusammenarbeit in den inzwischen entwickelten korporativen Politikberatungsinstitutionen nicht in Frage gestellt und die Kontakte zwischen den Gewerkschaftsverbänden nach einiger Zeit wieder aufgenommen.

Das politische Ziel: Die korporative Gesellschaft

Angeregt durch den deutschen sozialen Katholizismus und die Lektüre der Solidarismuskonzeptionen des Jesuiten Heinrich Pesch[351] entwickelte die katholische Arbeiterbewegung der Niederlande die Vision einer solidarischen Gesellschaft. Der führende innerparteiliche Theoretiker J. A. Veraart wollte durch eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Klassenspaltung überwinden.[352] Damit wurde der bestehende Interessengegensatz keineswegs negiert, es sollten jedoch Formen der Kooperation zwischen Kapital und Arbeit eingeführt werden, die schrittweise die Objektstellung des Arbeiters im Produktionsprozess überwinden helfen sollte. Mittel dazu sollten nicht revolutionäre Konfliktstrategien sein, sondern die Zusammenarbeit der „Stände“, wodurch man sich auch einen Abbau des gegenseitigen Misstrauens versprach. „Standwerdung der Arbeiter“ und Harmonisierung der Gegensätze zwischen Kapital und Arbeit waren die Zielsetzungen. „Die korporative Ordnung war Ziel des katholischen Arbeiterflügels und des linken Flügels der RKSP; hier empfand man sie als wegweisenden Schritt in die Zukunft“[353]. Ihren sichtbaren Ausdruck fanden diese Bemühungen im „Paasmani-

---

[350] Lepszy (1979), 160

[351] Vgl. dazu Jostock (1932).

[352] Vgl. Windmuller (1979), 71; zur Stellung Veraarts in der RKSP siehe Bornewasser (1995), 63 - 65

[353] Luykx 1992), 209

fest der Roomsch-Katholieke Vakkbewegingen in Nederland“ vom 16. April 1919, das von katholischen Arbeitgeber- und Arbeiterverbänden, der katholischen Mittelstandsvereinigung und der niederländischen Bauernvereinigung unterzeichnet den Aufbau von Betriebsrätesystemen vorgeschlagen hatte. Diesen sollte zu einer öffentlichen rechtlichen Institution zusammengefasst die Aufgabe zukommen, Betriebs- und Arbeitsregelungen zu verfassen. Diese Maßnahmen wurden von den vier großen katholischen Verbänden als Konkretisierung der „organischen Staatsidee und des Solidaritätsgedankens“ verstanden.[354] Im Raume der katholischen Arbeiterbewegung wurden diese Vorstellungen durch einen Wandel von einer Arbeiterbewegung in eine Arbeitnehmerbewegung umgesetzt, die auch leitenden Funktionsträgern in Betrieben und Unternehmen offen stand. Vorbild dafür war das „Volkskirchenideal“[355], dass alle Schichten und Klassen der katholischen Konfession umfasste. Auch unter den katholischen Arbeitgebern fanden diese Vorstellungen große Zustimmung. Durch die allgemeine revolutionäre Stimmung in Europa nach dem ersten Weltkrieg, die auch vor den Toren der Niederlande nicht Halt machte, aufgeschreckt und aus Angst vor einem Erstarken der Sozialisten hielten viele diese Formen der Kooperation für das bei weitem kleinere Übel. So wurden zu Beginn der zwanziger Jahre in vielen Betrieben und Unternehmen der katholischen Säule Kooperationsformen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern festgelegt, die jedoch angesichts der Stabilisierung der niederländischen Wirtschaft, wodurch auch die Erfolgsaussichten der Sozialisten schwanden, wieder gekündigt wurden. Es war u. a. das Scheitern dieses Experiments, das die katholische Arbeiterbewegung auf einen kämpferischen Kurs führte. Zwar verließen weder die katholischen Arbeitnehmer noch die katholischen Arbeitgeber die katholische Säule. Es wurden jedoch Spannungen sichtbar, die bei entsprechend konfliktiven Konstellationen wieder aufzubrechen drohten.

Die Weltwirtschaftskrise und ihre Bearbeitung durch die Regierung Colijn, in die auch die RKSP eingebunden war, ließen Visionen von einer korporativen Ordnung der Gesellschaft wieder aufleben. Starken Rückhalt erfuhren diese Vorstellungen durch die päpstliche Enzyklika „Quadragesimo anno“ (1931), die die korpo-

---

[354] Roebroek/ Hertogh (1998), 203

[355] Roes (1983), 61

rative Ordnung der Gesellschaft als Dritten Weg zwischen Sozialismus und Liberalismus anbot. Versteht man die Sozialenzyklika „Rerum novarum“ (1891) als eine erste Reaktion der Kirchenleitung auf die industrielle Entwicklung mit einer starken Akzentuierung auf die Arbeiter und deren Rechte und als Grenzziehung zu Liberalismus und Sozialismus, dann kann die Enzyklika „Quadragesimo anno“ als Versuch begriffen werden, die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft unter einem Dach zu vereinigen. Die dahinter stehende Vision einer klassenfreien, harmonischen und konfliktfreien Gesellschaft[356] überspringt aber nicht einfach die bestehenden Konflikte, sondern versucht sie in eine Ordnung zu stellen, die die Konflikte auf der Basis einer kapitalistischen Gesellschaft kanalisiert. Zentrale Grundlagen sind Freiheit, Wettbewerb und Privateigentum. Diese hat der Staat ebenso zu gewähren, wie vor ihrem Missbrauch zu schützen. Bei aller subsidiären Orientierung ist der Staat nicht auf einer Ebene mit den korporativen Organen anzusiedeln, sondern steht eindeutig über ihnen.[357]

So legitimiert wurde von der RKSP, die bislang die katholische Soziallehre und ihre progressiven Ideen, wie noch nach dem zweiten Weltkrieg kritisch vermerkt wurde, nicht rezipiert hatte, im Jahre 1936 das Dokument und ein entsprechender Aktionsplan „Naar en Nieuwe Gemeenschap“ verfasst. Zweifelsohne verstand sich dieses Grundlagenpapier als Gegenstück zum sozialistischen „Plan van de Arbeid“ und war wohl auch durch diesen provoziert. Gleichzeitig setzen sich die Katholiken damit von der ARP ab, die den marktradikalen Kurs der Regierung Colijn unterstützte, was letztlich zum Bruch der Koalition und zur katholisch – sozialdemokratischen Koalitionsbildung 1939 führte. Es ging der katholischen Aktion um die Weckung eines neuen Gemeinschaftsbewusstseins und angesichts der Wahlerfolge der niederländischen Nationalsozialisten bei den Wahlen 1935 um die Initiierung eines neuen niederländischen Identität.

Diese erste Phase des Ausbaus des Interventionsstaates[358] vollzog sich auf einer theoretischen Ebene, in deren Zentrum der Begriff „Ordnung“ stand. Bei allen

---

[356] Dies findet sich auch in der korporativen Staatstheorie wieder, die auf einer organischen Gesellschaftstheorie beruht.

[357] Vgl. näherhin dazu Fortyn (1980), 15 – 24.

[358] van Doorn (1985), 138.

Unterschieden, die auch gerade zwischen dem politischen Katholizismus und der Sozialdemokratie herrschten, war man sich darin einig, dass die Zeit „des ungezügelten Individualismus und Kapitalismus vorbei sei und dass Werte wie Gemeinschaft, Solidarität und gesellschaftliche Verantwortung die Zukunft bestimmen" sollten. Sichtbar wurde in den Korporatismusgedanken auch die Absage an den liberalen Staat. Wenn der Katholizismus sicherlich nach wie vor Bedenken gegen einen „starken" Staat hatte, der alles allein übernehmen sollte, so gestand er ihm doch eine „ordnende, planende und strukturierende Funktion"[359] zu.

Im Unterschied zur marxistischen Geschichtsschreibung, die im gesellschaftlichen Korporatismus nur einen Ableger des antidemokratischen Korporatismus faschistischer Provenienz sehen konnte[360], dürften die korporativen Vorstellungen, wie sie vor allem im Linkskatholizismus und in der katholischen Arbeiterbewegung entwickelt wurden, auch als „Brücke zur Sozialdemokratie" gewertet werden. Im gleichen Maße wie von Seiten des Linkskatholizismus Verbindungslinien zur Sozialdemokratie aufgebaut wurden, wurden sie zum traditionellen Koalitionspartner ARP abgebaut; zum einen wurden durch die Enzyklika Quadragesimo anno dem Privateigentum an Produktionsmitteln Grenzen auferlegt und dieses Recht nicht mehr als ein absolutes betrachtet. Zum anderen wurde trotz Subsidiaritätsprinzip der staatlichen Intervention kein so entschiedener Widerstand entgegengesetzt wie dies noch bei der ARP der Fall war, für die der Staat nur eine marginale Rolle spielte und die Frage der Ethik nicht auf der Ebene der Strukturen oder Institutionen angesiedelt war, sondern auf der der persönlichen Verantwortung und persönlichen Beziehungen.

Das Bekenntnis zur Staatsintervention und die Kooperation der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen wiesen Übereinstimmungen mit dem „Plan van de Arbeid" und seinen Elementen einer indirekten Planung auf dem Boden des Keynesianismus auf. [361] Das darin zum Ausdruck kommende Streben nach einer neuen nie-

---

[359] Ebd.

[360] So das Urteil von Luykx (1992), 209

[361] Vgl. dazu besonders Griffiths (1991)

derländischen Einheit war kompatibel mit der vor allem von den Sozialisten getragenen Politik des Durchbruchs und der neuen Gemeinschaft.

Programmatischer und ideologischer Wandel der niederländischen Sozialdemokratie

So wie für die katholische Säule die 30er Jahre unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und des wachsenden niederländischen Nationalsozialismus die Zeit grundlegender Veränderungen wurden, die den Boden für die Koalition mit der Sozialdemokratie bereiteten, so auch für die Sociaal–Democratische–Arbeiders–Partij (SDAP).

Die unmittelbar nach dem 1. Weltkrieg von manchen sozialdemokratischen Führern gehegte Hoffnung, dass die revolutionären Bewegungen in Deutschland auf die Niederlande übergreifen und das Ende des niederländischen Kapitalismus einleiten würden, hatten sich genau so wenig erfüllt[362] wie die Erwartung, durch eine sich zuspitzende Wirtschaftskrise in das Wählerreservoir der konfessionellen Parteien eindringen und dann die Regierung übernehmen zu können. Das Gegenteil war eingetreten: Zum einen erwiesen sich die konfessionellen Säulen als äußerst stabil.[363] Zum anderen machten es die Sozialisten den bürgerlichen Parteien äußerst leicht, sie zu isolieren: Der antimonarchischen Grundhaltung, die einige Sozialisten zum Sturz der Monarchie aufrufen ließ, begegneten die regierenden konfessionellen Blöcke mit Massendemonstrationen für die Königin, die der SDAP deutlich vor Augen führte, dass solche Konfliktstrategien nicht erfolgreich sein konnten. Die Angst der holländischen Mittelklasse vor der „bolschewistischen und kommunistischen Gefahr“, die sich zunächst gegen die niederländischen Kommunisten wandte, wurde auf die Sozialisten übertragen und verfehlte ihre Wirkung nicht.[364]

Der aktiven Isolierung seitens der dominanten konfessionellen Parteien, die zudem in allen grundlegenden politischen Fragen auf die Unterstützung durch die

---

[362] Vgl. dazu näherhin Lademacher (1983), 321 – 324.

[363] Vgl. die Wahlstatistik bei Lademacher (1993), 626.

[364] von der Dunck (1978), 753.

Liberalen rechnen konnten, folgte die Selbstisolierung der Sozialisten.[365] Während ihnen von den regierenden Parteien jegliche Möglichkeit der Zusammenarbeit genommen wurde, gingen sie den Weg ins Ghetto. Sie holten den Prozess der Versäulung, den ihre konfessionellen Kontrahenten gegangen waren, nach und bildeten ein Netz von sozialen und kulturellen Organisationen, mit denen zweifellos das kulturelle Leben der niederländischen Arbeiter bereichert und das politische Bewusstsein der eigenen Anhängerschaft gestärkt wurde. Gleichzeitig konnten sie dadurch aber keine Stimmen gewinnen, sondern trugen wesentlich zur „charakteristischen strengen ideologischen Segmentierung des holländischen Lebens“[366] bei.

Auch der Versuch Anfang der 30er Jahre, die Weltwirtschaftskrise auszunützen und durch ein Bündnis von Arbeitslosen und Arbeitern und durch Zusammenarbeit mit den Kommunisten, die politischen Verhältnisse zu verändern, war fehl geschlagen. Überhaupt hatte die Weltwirtschaftskrise die Sozialdemokratie weitestgehend unvorbereitet getroffen. Die Tatsache, dass es der politischen Rechte gelungen war, in sozialdemokratische Hochburgen einzudringen, hatte die Partei verunsichert und die Schwächen der politischen Bewusstseinsarbeit aufgezeigt. Dokumentiert wurde aber auch die Schwäche der bisherigen politischen Arbeit. Offensichtlich war es der Partei nicht gelungen, ein eigenen Konzept zur Bewältigung der Wirtschaftskrise zu entwickeln, das eine glaubwürdige Alternative zur Austeritätspolitik der Regierung Coljin hätte darstellen können. Die Stagnation in der Entwicklung von Wählern und Mitgliedern tat ein Übriges.

Zusammengenommen zwangen diese Momente die Sozialdemokratie ebenso zur Überprüfung ihrer programmatischen Ausrichtung, wie die Tatsache, dass der radikal – sozialistische Kurs auch von der eigenen Wählerschaft nicht vollständig mitgetragen wurde. Dies waren zum einen die sozialistischen Gewerkschaften, denen nicht nur ihre anfängliche Zusammenarbeit mit den konfessionellen Gewerkschaften wichtig war, sondern denen auch an praktischen Erfolgen mehr gelegen war als an ideologischen Auseinandersetzungen. Zum anderen waren aufgrund des sozio-ökonomischen Wandels die ehemaligen „Proletarier“ in technische und mit höheren Qualifikationsanforderungen ausgestattete Berufspositionen aufgestiegen,

---

[365] Daalder (1978), 211

[366] Ebd.

die mit der üblichen Klassenkampfrhetorik nicht mehr zu erreichen waren.[367] Diese neuen Arbeitnehmer mussten aber für die Partei gewonnen werden, wollte diese eine reale Chance zur Regierungsübernahme haben. Die Fehleinschätzung der Größe des sozialdemokratischen Wählerpotentials fügte dem Reformbedarf ein weiteres Moment hinzu. Nach einem vertraulichen Memorandum[368] des Sozialistenführers Albarda zum Eintritt der SDAP in die Regierung 1939 ist von der Partei das eigene Wählerpotential der SDAP permanent überschätzt worden. Zwar – so Albarda – sei die ökonomische Situation von Kleinbauern und Handwerkern der der Arbeiterschaft ähnlich und in einem gewissen Sinne könnte ihnen auch eine antikapitalistische Gesinnung attestiert werden. Dies mache sie aber noch keineswegs zu Parteigängern der sozialdemokratischen Partei, denn auch den Arbeitern der konfessionellen Parteien sei eine antikapitalistische Einstellung nicht abzusprechen. Ein Aufteilung der Wählerschaft der einzelnen Parteien nach Schicht- bzw. Klassenzugehörigkeit bestätigte diesen Befund nach zwei Seiten: Zum einen war die SDAP keineswegs so homogen, wie sie von sich selbst angenommen hatte; zum anderen zeichneten sich aber auch die beiden großen konfessionellen Parteien ARP und RKSP durch eine sehr heterogene Wählerschaft aus, die auch – wie angesichts der segmentierten niederländischen Gesellschaft nicht anders zu erwarten – einen hohen Arbeiteranteil einschloss. Als besonders behindernd für eine erfolgreiche Strategie empfand Albarda die antireligiöse Propaganda bzw. den Weltanschauungskonflikt Sozialismus vs. Religion, der allerdings von beiden Seiten gepflegt wurde.[369]

Diese Faktoren, die die SDAP auf der Landesebene im Unterschied zur kommunalen Ebene zu einer relativ bedeutungslosen Oppositionspartei machten, können nach parteiinterner Lesart auf der Folie Revolution versus Reform gelesen wer-

---

[367] Fortuyn (1980), 64

[368] Das Memorandum ist abgedruckt in Ruitenbeek (1955), 249 – 255.

[369] So hatte der Fraktionsvorsitzende der RKSP und katholische Priester Nolens 1922 eine Koalition von RKSP und SDAP einen „Teufelspakt“ genannt, „der nur dann zulässig sei, wenn darüber Einigkeit in der Partei herrsche, dass sich mindestens eine weitere Partei daran beteilige, und wenn nicht unwiderlegbar feststehe, dass eine solche Notwendigkeit nicht absichtlich herbeigeführt sei.“ Zit. nach Righart (1994), 199.

den. Während die die Revolution befürwortende Parteilinke neben ihrer jegliche Koalition und Kooperation mit anderen abweisenden Oppositionshaltung und ihrem Bekenntnis zum Sozialismus keine Politikkonzeption vorweisen konnte, die an den konkreten Problemen orientiert war, war der reformerische Flügel damit beschäftigt, die Partei zusammenzuhalten und mögliche Abweichungen im Keim zu ersticken. Auch auf sie traf der Vorwurf der politischen Tatenlosigkeit zu. Auch sie zeigte sich angesichts der dramatischen wirtschaftlichen Lage zu Beginn der 30er Jahre nicht in der Lage, ein überzeugendes ökonomisches Konzept vorzulegen.

Es bedurfte offensichtlich des Anstoßes von außen, um die sozialdemokratische Partei auf einen reformorientierten Kurs zu bringen und die selbstgewählte sowie aufgezwungene Isolierung aufzuheben. Dieser kam in der Person des Belgiers de Man, dessen Interpretation des Sozialismus als eine dem Kapitalismus ethisch überlegene Bewegung in zweifacher Hinsicht eine Abkehr vom orthodoxen Marxismus bot: Zum einen wurde damit die Eigenständigkeit von Moral und Ethik, die im Rahmen des dialektischen Materialismus lediglich Überbauphänomene waren, betont. Zum anderen wurde mit dem Verweis auf den Bewegungscharakter des Sozialismus die politische Lähmung – erzeugt durch die geschichtsphilosophisch notwendige Revolution – zugunsten einer an konkreten Politikansätzen orientierten Praxis aufgehoben. Dem Marxismus schwor de Man insofern ab, als dieser nach seiner Auffassung „kein Instrumentarium bot", den von vielen auch innerhalb der Partei beobachteten Prozesse der „zunehmenden Verbürgerlichung der Arbeiter"[370] wirksam aufzuhalten. Unabhängig vom direkten Einfluss des Man's auf die Politik der SDAP bahnte er zwei Bewegungen den Weg, die für die weitere Entwicklung der niederländischen Sozialdemokratie von entscheidender Bedeutung wurden: dies waren zum einen die gemeinsam von sozialdemokratischer Partei und sozialdemokratischer Gewerkschaft gegründete Jugendbewegung, die sich in den 30er Jahren eher als Kulturbewegung denn als politische Kaderschmiede verstand, zum anderen waren dies die christlichen oder religiösen Sozialisten um Bannings.[371] Eine drittes Moment ist der von de Man im Auftrag der belgischen Sozialisten erarbeitete „Plan der Arbeit", der 1933, in der Zeit der wirtschaftlichen Depression, jenseits sozialis-

---

[370] Lademacher (1983), 335.

[371] Siehe dazu Harmsen (1992), 380 – 386.

tischer Zukunftsvorstellungen und reformistischer Kurzatmigkeit ein wirtschaftspolitisches Konzept entwickelte, in dem trotz weiter bestehender kapitalistischer Wirtschaft Planungselemente im Vordergrund standen, die die Spitze der SDAP erst für eine nachrevolutionäre sozialistische Gesellschaft für notwendig erachtetet hatte. Der von SDAP und NVV erarbeitete „Plan van der Arbeid", mit dem ein wirtschaftspolitischer Strategiewechsel eingeleitet wurde, personalistischer Sozialismus und die „Politik des Durchbruchs" schufen die mentalen Voraussetzungen für eine Kooperation mit dem katholischen Lager, vor allem mit der katholischen Arbeiterbewegung und dem linken Flügel der RKSP.

Der „Plan van de Arbeid"

Aufgerüttelt durch die Wirtschaftskrise und die hohe Arbeitslosigkeit und inspiriert durch Keynes und den amerikanischen New Deal[372] entwarf eine gemeinsam von der sozialistischen Gewerkschaft NVV und der SDAP beauftragte Kommission 1935 den „Plan van de Arbeid"[373], der auch Grundlage des SDAP – Wahlprogramms von 1937 wurde. Zentrale Zielsetzung des Planes war die Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch ein dreijähriges Arbeitsbeschaffungsprogramm, das der Staat über öffentliche Kreidtaufnahme finanzieren soll. Entsprechend keynesianischer Nachfragepolitik soll der Staat die ausfallende private Nachfrage durch die öffentliche kompensieren, die noch dadurch verstärkt werden sollte, dass im Unterschied zu vorausgegangen öffentlichen Beschäftigungsprogrammen die dort Beschäftigten nach Durchschnittslöhnen bezahlt werden. Dieses eher kurzfristige Ziel wurde ergänzt durch ein längerfristiges institutionelles Arrangement, das darauf abzielte, die Produktion nach den Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten. Um einen gleichmäßigen Konjunkturverlauf zu gewährleisten und die niederländische Wirtschaft vor einer ungezügelten Expansion zu bewahren, sollten tripartistische - aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat bestehende – Organisationen auf Branchen- und nationaler Ebene gebildet werden, denen die Aufgabe zufiel, die wirtschaftliche Entwicklung zu steuern.

---

[372] Dazu und zur wirtschaftstheoretischen Diskussion in den Niederlanden Fortuyn (1980), 69 – 80.

[373] Het Plan van de Arbeid (1935)

Es ist an dieser Stelle nicht der Ort, eine ökonomische Würdigung des „Plan van de Arbeid“ vorzunehmen. Für den hier zu diskutierenden Zusammenhang ist es wichtiger, die Aspekte zu benennen, die eine Kooperation zwischen Katholiken und Sozialdemokraten ermöglichten und damit einen wichtigen Schritt zur Reform der Rentenversicherung in den 50er Jahren taten. Erstens wird die Frage der Revolution und der Errichtung des Sozialismus völlig vernachlässigt. Unter der Hand erfährt der Sozialismus als zukünftige gesellschaftliche Formation eine inhaltliche Veränderung: Existenzsicherung der Bevölkerung und Ausrichtung des Produktionsapparates nach den Bedürfnissen der Bevölkerung sind die entscheidenden Zielvorstellungen des Plans. Der Sozialisierung, die noch im Parteiprogramm von 1922 an vorderster Stelle genannt worden war, wird keine Bedeutung mehr zuerkannt. Die Eigentumsverhältnisse werden als legitim anerkannt. Dieser Sozialismus versteht sich als Reformkonzept innerhalb fundamentaler kapitalistischer Rahmenbedingungen. Zweitens gibt schon die Zielsetzung „Existenzsicherung der Bevölkerung“ die Linie vor, die später in der universalen Alterssicherung den zentralen Rechtsgrund, die normative Basis darstellt. Wohl ohne es zu merken, hatte damit die sozialdemokratische Partei Abschied von der Mehrwerttheorie als Basis der Finanzierungsgrundlagen der Rentenversicherung genommen. Dass dem Staat drittens eine aktive und intervenierende Rolle zugewiesen wurde, ist wahrscheinlich für Sozialdemokraten nichts Besonderes. Es kann als Signal gegen die wirtschaftsliberale Politik der Regierung Colijn[374] gesehen werden und wurde auch vom linken Parteiflügel der RKSP und der katholischen Arbeiterbewegung verlangt.[375]

Von entscheidender Bedeutung gerade für die Beziehungen zu den linken Katholiken und zur katholischen Arbeiterbewegung war das in dem Dokument zum Ausdruck gebrachte Staatsverständnis. Die Sozialdemokraten votierten für tripartistische aus Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung zusammengesetzten Wirtschafträte mit Entscheidungsbefugnissen. Zweifellos bestand das Interesse der So-

---

[374] Damit ist nicht die klassisch - liberale Staatsenthaltung gemeint. Wie Zimmermann (1986), 71 zeigt, wird in den 30er Jahren durch Einfuhrkontingentierungen die niederländische Industrie vor ausländischer Konkurrenz geschützt und der binnenwirtschaftliche Wettbewerb durch Subventionspolitik eingeengt.

[375] Vgl. dazu die Aussagen führender Sozialdemokraten in Roebroeck/. Hertogh (1998), 210.

zialdemokratie darin, den Einfluss der Arbeiterbewegung auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu stärken und nicht etwa die Klassengegensätze zu harmonisieren. Dies änderte jedoch nichts daran, dass trotz unterschiedlicher Motivationen die ordnungspolitischen Konzeptionen eine große Nähe zu den Vorstellungen des Linkskatholizismus aufwiesen. Das Ziel einer revolutionären Überwindung der kapitalistischen Wirtschaft und Gesellschaft war jedenfalls zu Gunsten einer Korporation aufgegeben worden. Der Sozialdemokrat van der Goes van Naters interpretierte dann auch dieses neue sozialdemokratische Staatsverständnis als Angebot der Sozialdemokratie zur Zusammenarbeit mit den Katholiken.[376] Der „Plan van der Arbeid" verfolgte zweifellos das Ziel, die SDAP auch für bürgerliche Bevölkerungskreise wählbar zu machen. Er zielte aber gleichzeitig auch auf den zukünftigen Koalitionspartner RKSP und besonders deren linken Flügel. Die Katholiken waren als einziger möglicher Bündnispartner übrig geblieben, nachdem sich die ARP ‚auf Gedeih und Verderb' an Colijn gebunden hatte und die Vrijzinnig Liberalen eine staatliche Intervention in den Markt kategorisch ablehnten. Zwar erfuhr der „Plan van der Arbeid" auf katholischer Seite keine vollständige Zustimmung – dafür enthielt er doch zu viele plansozialistische Elemente – aber der Kooperationsgedanke besaß für die Katholiken eine hohe Attraktivität.

Die Idee des Durchbruchs und der personalistische Sozialismus

Schon vor der deutschen Besatzungszeit und angestoßen durch die nationalsozialistische Machtergreifung in Deutschland kam es in den Niederlanden zu einem Wandel der politischen Kultur. Von Jugendverbänden und Intellektuellen wurde in den 30er Jahren die Versäulungsstruktur der niederländischen Gesellschaft ins Zentrum der Kritik gerückt. Öffentlich unterstützt von der Königin wurden Begriffe wie „Volksgemeinschaft" und „Volksganzes" zum Bezugspunkt eines „Wir – Gefühls" erhoben, das auch von sozialdemokratischer Seite aufgegriffen wurde. Sie sahen in der Überwindung der Versäulung die conditio sine qua non eigener Regierungsbeteilung. Es wäre jedoch verfehlt, darin lediglich ein parteitaktisches Verhalten zu

---

[376] „In der Forderung der Bildung von Wirtschaftsorganen... finden sich die beiden politischen Richtungen; und den Katholiken, die das nicht wahrhaben wollen, wirken ihren eigenen Grundsätzen entgegen". Zit. Nach Rijhart (1994), 202

sehen. Vielmehr erkannte die SDAP in der von ihr mitinitiierten „Niederländischen Bewegung für Einheit durch Demokratie“ die Möglichkeit und die Notwendigkeit, angesichts des Erstarkens der niederländischen Nationalsozialisten demokratische Grundsätze und demokratische Ordnung zu retten. Das von der Bewegung verabschiedete 7 – Punkte – Programm stellt dann auch die Wahrung der Demokratie, die bürgerlichen Freiheiten und Solidarität unter den Volksgruppen in den Mittelpunkt.[377]

Verstärkt wurden solche Tendenzen durch das Geisellager St. Michaelsgestel, in dem 1942 Vertreter der kulturellen und politischen Elite der Niederlande von der deutschen Besatzungsmacht inhaftiert worden waren. Sie wollte damit die Londoner Exilregierung eines möglichen einheimischen Brückenkopfes berauben. Unter den Teilnehmern, die sich einer Kooperation mit der deutschen Besatzungsmacht verweigert hatten und aus allen wichtigen politischen Lagern stammten, bestand ein hohes Maß an Übereinstimmung. Einig war man sich vor allem in der Einschätzung des durch den Krieg verursachten Endes des Kapitalismus sowie der Notwendigkeit, „die nationale Gemeinschaft verstärken, neue Formen des staatlichen Lebens definieren und die Ordnung des Wirtschaftslebens neu bestimmen zu müssen.“[378] Umstritten war der wegen des historischen Beispieles der Sowjetunion belastete Begriff des „Sozialismus“, der sich ansonsten als Gegenbegriff zum Kapitalismus angeboten hätte. Für ihn bot sich die aus linken intellektuellen Kreisen des französischen Katholizismus um Emmauel Mounier und die Zeitschrift „Esprit“[379] stammende Formel vom „personalistischen Sozialismus“ an, mit dem man sich sowohl vom Individualismus liberaler Provenienz wie von kollektivistisch – bürokratischen Strukturen sozialistischer Prägung abgrenzen konnte. Die mit „personalistischem Sozialismus“ verbundene Vorstellung von einer gesellschaftsverändernden Kraft wurde in die einer menschenverändernden uminterpretiert[380]. Dies wies schon eine Nähe zu dem aus den Sozialkatholizismus stammenden Begriff der Bewusstseins-

---

[377] Lademacher (1993) 612.

[378] Ebd., 614

[379] Vgl. dazu Rauch (1952).

[380] Fortuyn (1980), 136

veränderung auf, die der Forderung nach einer Strukturveränderung an die Seite gestellt wurde. Der Begriff signalisierte nicht nur das Ende der selbstauferlegten Lagermentalität der SDAP, sondern errichtete auch wegen des christlichen Hintergrundes eine Brücke zu den konfessionellen Säulen, speziell der katholischen. Wenn Sache und Begriff des „personalistischen Sozialismus“ auch sehr vage und unbestimmt waren, vielen sozialistischen Führern auch unverständlich blieben[381] und manche auch nicht bereit waren, dem neuen Gemeinschaftsgefühl den Klassenkampf zu opfern, erfüllte der Terminus dennoch eine doppelte Funktion: Seine Herkunft aus dem christlichen Kontext signalisierte den konfessionellen Parteien, dass die niederländische sozialdemokratische Partei gewillt war, ihre anti–religiösen Elemente abzustreifen[382], die in der Vergangenheit eine hohe Hürde für ein engeres Zusammengehen gebildet hatten. Auf der semantischen Ebene konnte mit diesem Begriff eine Nähe zu dem aus der katholischen Soziallehre bekannten „Personalitätsprinzip“ assoziiert werden. Den neuen Mittelschichten zeigte der Begriff die Wertschätzung der „Eigenverantwortung“ an. Zudem war der Begriff geeignet, „die verschiedenen Personen zu gemeinsamen Handeln zu bringen.“[383] Die mit dem „personalistischen Sozialismus“ verbundenen Vorstellungen der persönlichen Entfaltung wie der gemeinschaftlichen Verantwortung fanden unmittelbar nach der Befreiung von der deutschen Besatzung ihren Niederschlag in einem Manifest, dem schon bald ein im Geisellager erarbeitetes Programm folgte, das neben den eher allgemein gehaltenen Appellen zur Pflege des Gemeinschaftsgedankens auch eine neue Rolle von Arbeit und Wirtschaft in der niederländischen Gesellschaft der Nachkriegszeit enthielt. Für unseren Zusammenhang sind vor allem drei Aspekte richtungsweisend: Erstens wird dem Staat im Sinne keynesianischer Wirtschaftspolitik die Verantwortung für die Konjunkturpolitik übertragen. Damit schloss das Programm an den „Plan van de Arbeid“ an. Dem Staat wurde außerdem – was bis in die sechziger Jahre hinein Gültigkeit hatte - die Richtlinienkompetenz

---

[381] So z. B. dem späteren niederländischen Ministerpräsidenten Willem Drees. Vgl. dazu Daalder/. Cramer (1988). 39

[382] Organisatorischen Ausdruck fand dies nach der Neugründung der PvdA in der Einrichtung von Arbeitsgruppen von Katholiken innerhalb der Partei.

[383] Bank (1978), 20 (eigene Übersetzung).

für die Lohnpolitik zugestanden. Zweites sollte durch eine neue Sozialpolitik – vor allem eine Neuorganisation der Sozialversicherung – den Arbeitnehmern eine akzeptable Existenzsicherung garantiert werden. Außerdem wurde drittens eine Ausweitung der Mitbestimmung gefordert sowie Forderungen nach einer indirekten Planung der Wirtschaft erhoben. Die Sozialisierung wurde zwar nicht ausgeschlossen, jedoch unter den Vorbehalt der Verwirklichung des Gemeinwohls gestellt.

Dieses von der inzwischen in „Nederlandse Volksbeweging" (NVB) umbenannten Bewegung veröffentlichte Dokument traf bei Teilen der SDAP, der Katholiken sowie der CHU auf Zustimmung, wurde jedoch vom marxistischen Flügel genauso abgelehnt wie von der ARP. Konnte somit auf der programmatischen Ebene in der Tat ein Durchbruch erzielt werden, so blieb dieser auf der organisatorischen Ebene aus. Die von der NVB mit großem Elan betriebene Parteigründung jenseits der alten versäulten Parteienstruktur kam nicht zustande. Neben der ARP, die in dem Gedanken einer „Zwangsvereinigung" überhaupt keinen Sinn erblicken konnte und zudem programmatisch das Manifest nicht mittrug, widersetzte sich vor allem der politische Katholizismus einer Neugründung bzw. einer in eine Fusion mündenden Zusammenarbeit mit der Sozialdemokratie. Er ordnete sich, wenn auch mit einem neuen Programm und neuem Namen – Katholieke Volkspartei" (KVP) - wieder in die parteipolitischen Bahnen der Vorkriegszeit ein. Lediglich bei den Sozialdemokraten kam es zu einer Neugründung: aus der Sociaal–Democratische Arbeiders Partij wurde die Partij van de Arbeid (PvdA), eine aus Sozialdemokraten, Sozialliberalen und linken katholischen und protestantischen Gruppen bestehende progressive Volkspartei, die an die alte SDAP der Vorkriegszeit anknüpfte. Aber auch diese „Sammlungsbewegung", die aus der Gegnerschaft zur deutschen Besatzungsmacht entstanden war und nur durch vage programmatische Grundsätze, die erst noch der Konkretisierung bedurften, zusammengehalten wurde, konnte die sich zwischen den verschiedenen Strömungen schon bald ausbrechenden Spannungen nicht auszuhalten. Dies führte, wie das Beispiel der 1947 von P. J. Oud gegründeten liberalen „Volkspartij voor Vrijheid" (VVD) zeigt, zu Parteiaustritten und Parteineugründungen.[384]

---

[384] Vgl. u. a. Daalder (1966), 227

Zweifellos ist das die unterschiedlichen politischen Strömungen tragende gemeinsame Band nicht stark genug gewesen, um die jeweiligen Traditionen und politischen Zielsetzungen einbinden zu können. Letztlich wurde das Parteienspektrum der Vorkriegszeit entsprechend den Säulen auch in der Nachkriegszeit wieder errichtet, wenn es denn überhaupt jemals zerstört bzw. ernsthaft in Frage gestellt worden war. Dennoch ist der kulturelle Wandel, der in der Politik des Durchbruchs zum Ausdruck kam, in seiner Bedeutung für den Politikwechsel der Nachkriegszeit und somit vor allem für das sich in der Rentenversicherung ausdrückende Sozialstaatsverständnis nicht hoch genug einzuschätzen. Er schuf die mentalen Voraussetzungen für die politische Zusammenarbeit zwischen Katholiken und Sozialdemokraten sowie für die nach dem Kriege errichteten korporativen Strukturen und verstärkte in seinen sozio - ökonomischen Auffassungen Positionen, die – bei Unterschieden in anderen Fragen – von Katholiken und Sozialdemokraten gemeinsam vertreten werden konnte.

3.4 Schritte auf dem Weg zum Pfadwechsel

Die bisherige Analyse hatte darlegen können, dass der Wandel auf Seiten der Sozialdemokratie und die stärkere Orientierung des politischen Katholizismus durch den Druck der katholischen Arbeiterbewegung nach links die notwendigen politischen Voraussetzungen für eine Veränderung der politischen Landschaft in der Sozialpolitik brachte. Diese Veränderung kann nicht nur an den Ausgaben für soziale Sicherung, der Sozialleistungsquote, abgelesen werden, obwohl auch diese Steigerung beachtlich ist.[385] Denn der holländische Wohlfahrtsstaat, der als Spätstarter begann und noch bis zur Mitte der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts in seinen für das soziale Sicherungssystem bestimmten Leistungen weit unter dem europäischen Durchschnitt lag,[386] verzeichnete ein schnell wachsendes Ausgabenvolumen, das ihn an die Spitze westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten führte. Allerdings liegt diese Entwicklung – wenn vielleicht auch ausgeprägter als in anderen Ländern – durchaus im Trend des „goldenen Zeitalters“ des Kapitalismus. Entscheidender als die

---

[385] Vgl. dazu Roebroek/ Hertogh (1998), 350 f

[386] Flora/ Heidenheimer (1982), 53.

quantitativen Veränderungen ist jedoch der „qualitative Wandel“[387] des niederländischen Wohlfahrtsstaates. Denn die Kontroversen zwischen den politischen Parteien und sozialen Organisationen beziehen sich nicht in erster Linie auf das Aufgabenvolumen, sondern auf die Regeln und Prinzipien, d.h. nach dem in die soziale Sicherung einzubeziehenden Personenkreis, dem Wohlfahrtsniveau und der Verteilung der Lasten.[388]

Die Einbeziehung der Selbständigen in die Sozialversicherung

Die Schwäche der niederländischen Rentenversicherung wurde schon am Ende der 20er und zu Beginn der 30er Jahre offenbar. Die nicht automatische, sondern erst durch politische Entscheidungen erfolgte Anpassung der Rentenleistungen an die gestiegenen Lebenshaltungskosten bzw. die Entwicklung der Löhne ließ die Zahl der Rentner, die zusätzlich auf die Armenfürsorge angewiesen waren, immer größer werden. Das System der Rentenversicherung wurde für die Lebenslage der Rentner im Vergleich zur Armenfürsorge immer unwichtiger. Besonders dramatisch wurde die Situation für die ‚kleinen Selbständigen’. Sie waren kaum in der Lage, die Prämien für die freiwillig angebotene Rentenversicherung zu zahlen, und schlossen deshalb eine solche Versicherung erst gar nicht ab. Folge davon war, dass sie im Alter entweder vollständig auf die Armenfürsorge angewiesen waren, was wiederum die öffentliche Haushalte belastete, oder von eigenen Ersparnissen, die in aller Regel aber nicht vorhanden waren. Oder sie waren von familiären Unterstützungssystemen abhängig, auf die aber wegen der prekären Beschäftigungslage wohl nur in den seltensten Fällen zurückgegriffen werden konnte. Mittelstandvereinigungen aller politischen Couleur wiesen deshalb auf die Notwendigkeit einer Alterssicherung für Selbständige hin, wobei die Positionen zwischen freiwilliger Alterssicherung mit staatlichem Zuschuss oder verpflichtender Versicherung schwankten.[389]

---

[387] Cox (1990), 20

[388] Alber/ Esping-Anderson/ Rainwater (1987), 463.

[389] Roebroek/ Hertogh (1998), 189.

Schon zuvor hatten NVV und SDAP einen gemeinsamen Vorschlag zur Regelung dieses Problems erarbeitet und im Parlament eingebracht[390]: eine Kombination aus kostenloser staatlicher Mindestrente, die alle Männer und Frauen über 65 Jahren unabhängig von ihrem sozialrechtlichen Status bis zu einem bestimmten Einkommen erhalten sollten[391] und darauf aufbauender Rentenversicherung ausschließlich für Lohnabhängige, deren Leistungen in Korrespondenz zu den eingezahlten Beiträgen bestehen sollten. Für Nicht–Arbeiter – in diesem Zusammenhang ist wohl vor allem an die Selbständigen gedacht - sollte entsprechend dem Rentengesetz von 1919 eine freiwillige Rentenversicherung angeboten werden, die jedoch aus eigenen Beiträgen zu finanzieren wäre. Die durch die Ausweitung der kostenlosen Mindestrente entstehenden Kosten sollten durch eine Reduzierung des Verteidigungsetats getragen werden. Diesem Vorstoß aus dem sozialdemokratischen Lager war wegen der bestehenden politischen Mehrheitsverhältnisse kein Erfolg beschieden. Er markierte dennoch unter mehreren Gesichtspunkten einen bedeutenden Kurswechsel in der SDAP, der ihr bei der Verabschiedung des Rentenreformgesetzes 1956 vom „Bond voor Staatspensioneering“ den Vorwurf eintrug, eigentlich nie für eine kostenlose Rente für alle, sondern nur für eine Versicherungslösung eingetreten zu sein.[392] Dieser Vorwurf ist nicht ganz unberechtigt. Schon in den 20er Jahren hatte sich die sozialdemokratische Gewerkschaftsbewegung gegen den linken Flügel der SDAP gewandt, der die Zahlung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung strikt ablehnte. Im Unterschied zu dieser Position hatte sich die sozialdemokratische Gewerkschaft durch die Beitragszahlung eine eigene Positionsverbesserung der Arbeiterbewegung und vor allem einen Einfluss auf die Leistungen versprochen. Mit dem Argument der Beitragszahlung konnte der Anspruch auf Selbstverwaltung der Kassen durch die Versicherten verbunden werden und zugleich an die alte sozialistische Tradition der Hilfskassen angeknüpft werden.[393]

---

[390] Sannes (1928).

[391] Ausgenommen waren Beamte, für die im Rahmen der besonderen Fürsorgepflicht eine eigene Regelung bestand.

[392] Royer/ Winters (1984), 28

[393] Janssen/ Berken (1982), 23 – 35.

Die Ausweitung des Versichertenkreisen sowie die Institutionalisierung einer zweiten Säule der Rentenversicherung, die nach dem Versicherungsprinzip der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen konzipiert sein sollte, sind mehr als nur der historischen Situation geschuldete praktische Vorschläge. Sie betreffen den normativen Kern sozialdemokratischer Programmatik in der Rentenversicherung. Zwar hielt auch der sozialpolitische Vordenker Sannes noch rhetorisch an der Mehrwerttheorie als Rechtsgrund für die kostenlose Altersicherung fest. Allein die Tatsache, dass er jetzt als Rechtsgrund für die staatliche Mindestsicherung für alle nicht mehr exklusiv den Mehrwert heranzog - was angesichts des Personenkreises auch nicht ging – ,sondern „die öffentlich – rechtliche Vergeltung für die Anerkennung des Privateigentums", deutet auf einen Positionswechsel hin. Mag diese Formulierung noch die Funktion haben, die Traditionslinie sozialdemokratischer Rentenpolitik zu sichern, sie blieb dennoch ein eher hilfloser Versuch, die Kontinuität sozialdemokratischer Programmatik herzustellen.

Tatsächlich erfolgt die Ausweitung der staatlichen Mindestsicherung auf alle „Bedürftigen" auf einer anderen Basis, die mit „ökonomischer Schwäche" oder „Bedürftigkeit" umschrieben werden kann. Darin darf eine Annäherung an linksliberale Positionen gesehen werden. In der Verbindung von Beiträgen und Leistungen in der 2. Säule der Rentenversicherung darf hingegen eine solche an konfessionellen Positionen gesehen werden bzw. an die inzwischen in manchen Betrieben und Unternehmen geübte Praxis einer betrieblichen Rentenversicherung bzw. betrieblicher Zusatzrenten. Zugleich reflektiert dieser Positionswechsel sozialdemokratischer Rentenpolitik den Wandel in der Erwerbsarbeit selbst. Angesichts der stabilen politischen Machtverhältnisse konnte die Sozialdemokratie nur dann regierungsfähig werden, wenn es ihr entweder gelang, in die konfessionellen Wählerschichten, besonders bei den konfessionellen Arbeitern, einzudringen oder/ und die Gruppen von Arbeitern zu gewinnen, die zwar sozialrechtlich Arbeiter waren, aber inzwischen auf Grund ihrer Qualifikation und ihrer konkreten Tätigkeiten im Betrieb auf einer solchen Hierarchie–Ebene angelangt waren, dass sie den Arbeitern nicht gleichgestellt werden konnten.

Wenn dem sozialdemokratischen Vorstoß einer Veränderung der gesetzlichen Alterssicherung auch kein Erfolg beschieden war, wie übrigens auch den verschie-

denen anderen ministeriellen Vorstößen nicht[394], so blieb das Thema „Soziale Sicherung für kleine Selbständige“ doch auf der politischen Agenda. Der Druck ging dabei jedoch von anderen Sozialpolitikfeldern aus. Die bestehende Kindergeldregelung, die seit 1912 lediglich Kindergeldzahlungen für Beamte vorsah und später auf alle öffentlichen Bediensteten ausgeweitet wurde, erwies sich als ein Feld der umfassenden Neugestaltung. Die RKSP, in deren Reihen die Familienpolitik immer eine große Rolle gespielt hatte[395], sah die Möglichkeit, Kindergeld nicht nur bestimmten Gruppen von abhängig Beschäftigten zukommen zu lassen, sondern dieses System zu einem universalen (für alle, die Kinder zu betreuen haben) auszuweiten. In einer unter dem Vorsitz des katholischen Sozialministers Romme Anfang der 30er Jahre eingerichteten Kommission[396] wurde der Vorschlag erarbeitet, die schon bestehenden Regelungen auf alle Lohnarbeiter auszuweiten und von Seiten des Staates Zuschüsse zu den auf betrieblicher Ebene bestehenden Kindergeldkassen zu leisten. Auch sollte – so der Kommissionsentwurf – den „kleinen Selbständigen“ die Möglichkeit eröffnet werden, Kindergeld zu beziehen. Der vom zuständigen Minister Romme Ende der 30er Jahre vorgelegte Entwurf sah aus praktischen Erwägungen[397] zwar nur eine Begrenzung auf Lohnabhängige vor, wollte aber für die Zukunft die Möglichkeit einer öffentlich – rechtlichen Versicherung schaffen, in die auch die „kleinen Selbständigen“ einbezogen werden sollten.

Wie auch bei den Sozialdemokraten, die „unter der Hand“ die Mehrwerttheorie als legitimierende und orientierende Grundlage ihrer rentenversicherungsrechtlichen Konzepte aufgegeben und durch die Öffnung dieses Sicherheitssystems für die „kleinen Selbständigen“ das Bedürftigkeitsprinzip anerkannt hatten, wird auch im katholischen Lager die Legitimationsgrundlage für soziale Leistungen verändert: Das Lohnverhältnis bzw. die Figur des „gerechten Lohnes“ ist nicht mehr die

---

[394] So unter anderem auch von dem zuständigen RKSP–Minister Romme.

[395] Schon 1915 hatte Allberse im Katholiek Sociale Weekblad sich für eine Ausbreitung der bestehenden Kindergeldregelung ausgesprochen. Er dachte dabei an die Errichtung von nationalen Kindergeldkassen.

[396] R. K. Staatspartij (1933).

[397] Die Beiträge sollten von den Arbeitgebern für die abhängig Beschäftigten entrichtet werden. Wie in der deutschen Tradition ist die Kindergeldregelung zunächst nur eine Regelung für Lohnabhängige.

einzige Basis für eine soziale Versicherung. Aufgenommen wurden jetzt auch Elemente der Bedarfsgerechtigkeit. Denn, so die Argumentation, für die Höhe des Kindergeldes sind neben dem Lohneinkommen auch Haushaltsgröße und damit verbundene höhere Ausgaben ausschlaggebend. Wenn das Kindergeldgesetz auch nur in seiner einschränkenden Wirkung auf Lohnabhängige am 01. Januar 1941 in Kraft trat, hatte die Debatte über diesen Zweig sozialer Sicherung doch die Tür für eine universale Regelung sozialer Leistungen wieder ein wenig weiter aufgestoßen.

Nach dem Eintritt der SDAP in die Regierung im Jahre 1939 wurde die „Kommission van Bruggen" eingerichtet, um die mit einer Sozialversicherung für Selbständige verbundenen Probleme zu prüfen. In seiner Begründungsrede zur Einrichtung dieser Kommission wies der zuständige Minister van den Tempel[398] darauf hin, dass die Gegenüberstellung von Lohnarbeitern und Selbständigen bezüglich der Versicherungspflicht obsolet geworden sei. Und die „Kommission van Bruggen" fügte hinzu, dass die „kleinen Selbständigen" genau so zur Gruppe der ökonomisch Schwächeren gehörten wie die Lohnarbeiter. Der unterschiedliche sozialrechtliche Status könne deshalb auch nicht das entscheidende Kriterium für eine Sozialversicherungspflicht sein. Die Kommission kam in ihren Empfehlungen zu dem Votum, die „kleinen Selbständigen" in die gesetzliche Unfall-, Kindergeld- und Krankengeldversicherung aufzunehmen. Eine entsprechende Ausarbeitung für die Invaliditätsversicherung unternahm die Kommission nicht, weil ein solches Gesetz sowieso in kurzer Zeit verabschiedet werden sollte. Der ausbrechende Krieg und die Besetzung der Niederlande durch die deutschen Truppen verhinderten eine parlamentarischen Beratung der Kommissionsvorschläge und eine durchgreifende Reform der sozialen Sicherung.

Entscheidend für unseren Zusammenhang ist die Veränderung des Begründungszusammenhanges für die Auswahl des Personenkreises, der sozialversicherungspflichtig sein sollte, und damit die Veränderung des sozialpolitischen Leitbildes. Die Gewichte hatten sich eindeutig verschoben. „Soziale Lage" bzw. „ökonomische Schwäche" haben das Lohnarbeitsverhältnis bzw. den Arbeitsvertrag als die entscheidenden Legitimationsgrundlagen sozialer Versicherungspflicht abgelöst. Damit war ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine universale Grundsicherung ge-

---

[398] Roebroek/ Hertogh (1998), 194f.; Hertogh (1991), 23

tan, wenngleich damit neue Probleme aufgeworfen wurden. Unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität stellte sich die Frage, wie die „kleinen Selbständigen", die unter dem Rechtsgrund der Bedürftigkeit bislang herangezogen wurden, von anderen Gruppen abgegrenzt werden könnten. Einkommensgrenzen, die die Bismarcksche Rentenversicherung bemüht hatte, um die „kleinen Angestellten" in die Invaliditäts- und Rentenversicherung der Arbeiter zu integrieren, könnten ein Kriterium sein. Sie würden sich jedoch als nur schwer anwendbar erweisen, wenn man voraussetzt, dass es im Laufe einer Erwerbsbiographie zu einem mehrfachen Wechsel vom Arbeitnehmer- zum Selbständigenstatus kommen kann, was von dem Bericht des Sociaal-Economischen Rates (SER) und von den sozialdemokratischen Gewerkschaften bestätigt wurde. Danach waren von den 1948 nach dem Notrentengesetz gestellten Anträgen 15.775 von Selbständigen gestellt worden. Von denen waren wiederum weniger als 50 Prozent mehr als 25 Jahre in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis gewesen.[399]

Gegen die Einbeziehung der Selbständigen in eine verpflichtende Rentenversicherung wurde in einem Minderheitsvotum zum SER – Bericht aus dem konfessionellen Lager Stellung bezogen, Dieses sah die Eigenverantwortlichkeit der Menschen, für ihre Alterssicherung selbst zu sorgen, durch den verpflichtenden Charakter der Rentenversicherung beeinträchtigt. Diesem wurde von gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Seite entgegengehalten, dass Selbständigkeit nicht unbedingt das Ergebnis einer bewussten und freien Wahl sei, um dem Stand des „Proletariat" zu entfliehen. Vielmehr sei häufig genug der Zwang, der Arbeitslosigkeit zu entkommen, das Motiv der Selbständigkeit.[400]

Für die aus den Gewerkschaften, dem sozialdemokratischen und katholischen Lager stammenden Befürworter einer verpflichtenden Rentenversicherung auch für die kleinen Selbstständigen, wobei sich schon allein aus praktischen Gründen eine Beschränkung auf die „kleinen Selbständigen" verbot, stand eine dynamische, dem raschen Wandel auch der Statuspositionen ausgesetzten Gesellschaft im Hintergrund, dem sozialpolitisch durch die Einbeziehung möglichst vieler Mitglieder der Gesellschaft in eine verpflichtende Versicherung begegnet werden musste.

---

[399] Vos (1954), 280.

[400] Ebd..

Der normative Wandel in der Sozialpolitik und seine rentenpolitische Konkretisierung: Rhijn – Kommission und Noodwet Drees

Die bis zum 2. Weltkrieg in den Niederlanden von den verschiedenen politischen Akteuren entwickelten „Rechtsgründe" der sozialen Sicherung bzw. der Alterssicherung waren von der besonderen Situation der möglichen Leistungsempfänger (ökonomische Schwäche) bzw. deren Risiko (drohender Einkommensverlust im Falle von Alter, Krankheit, Invalidität) ausgegangen. Sie hatten von daher die Berechtigung der sozialen Leistungen zu begründen und sie als Ansprüche der einzelnen gegen andere (Arbeitgeber, Versicherungen aller Risikoträger, Staat) auszuweisen versucht. Auch die Ausweitung des Personenkreises (z.B. auf die „kleinen Selbständigen") war diesem Muster gefolgt.

Die in den 30er Jahre sich ausbreitende Wirtschaftskrise bahnte einem neuen Denken den Weg. Eine bedeutende internationale Etappe auf diesem Weg war die von Churchill und Roosevelt 1941 niedergelegte Atlantic Charter[401], in der auch unter dem Eindruck des europäischen Faschismus und des deutschen Nationalsozialismus und in der Tradition der Menschen- und Bürgerrechte die „freedom from want", die „Freiheit von Not" als politische Aufgabe des Staates bestimmt worden war. „Soziale Sicherheit"[402] jenseits der Debatte um Fürsorge-, Vorsorge- oder Versicherungssystem bzw. der Frage , in welcher Form sie am besten zu organisieren sei, wird darin als Recht jedes Bürgers und jeder Bürgerin anerkannt und der ganzen Gesellschaft, genauer dem Staat, als zentrale Aufgabe zugewiesen.[403] Im An-

---

[401] Bei der Einrichtung der Van Rhijn – Kommission nimmt der sozialdemokratische Sozialminister van Tempel ausdrücklich auf die Atlantic Charter Bezug.

[402] Der Begriff der „sozialen Sicherheit" war in den Sozialgesetzgebungen der USA und Neuseelands in den 30er Jahren gebraucht worden, um das ganze Feld sozio – ökonomischer Politik zu umschreiben. Im niederländischen Zusammenhang – und so benutzt auch die Kommission van Rhijn den Begriff - ist damit nur die Sozialversicherung und die Sozialfürsorge gemeint. Die Verwendung dieser deutschen Fachtermini ist missverständlich, da in Deutschland noch der Begriff der Vorsorge in Abgrenzung von der Sozialversicherung und dem Fürsorgesystem verwandt wird. In den Niederlanden werden Fürsorge und Vorsorge in dem einem Begriff der Fürsorge zusammengefasst.

[403] Kaufmann (1973) konnte zeigen, dass der Terminus „Soziale Sicherheit" damit überhaupt in die Politik einzieht und der bis dahin gängige außenpolitische Bezug des Begriffes „Sicherheit" um die sozialpolitische Komponente erweitert wird.

schluss an die Atlantic Charter erschien in Großbritannien der Beveridge – Report[404], der in Analogie zur Verteidigung der Heimat während des zweiten Weltkrieges die Herstellung der sozialen Sicherheit zur Aufgabe der ganzen Gesellschaft, zur nationalen Aufgabe, erhob.

Die damit initiierte sozialpolitische Neuorientierung in Großbritannien ist auf ein Bündel von Faktoren zurückzuführen. Auf der einen Seite werden die Vorbehalte gegen staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsleben durch die Erfahrung der Kriegswirtschaft abgeschwächt. Auf der anderen Seite führte – wie auch in den Niederlanden – die Bedrohung durch den Krieg zu einem neuen Gemeinschaftsbewusstsein, das nicht nur die Befreiung von der von außen kommenden Bedrohung als nationale Gemeinschaftsaufgabe begriff, sondern auch die Befreiung von der Not als eine solche empfand. Verstärkt wurden diese Tendenzen durch einen veränderten politischen Kontext: die in einer Koalition mit den Liberalen regierende Labour Party drängte auf eine Richtungsänderung in der Sozialpolitik.[405]

Bei der niederländischen Exilregierung in London hinterließ die englische Debatte einen tiefen Eindruck. Es waren vor allem die Gedanken der Armutsvermeidung für jeden und die ganze Gesellschaft, die große Beachtung fanden. Ein zweites Moment war der auch im Beveridge – Report anklingende Begriff der nationalen Verantwortlichkeit und Gemeinschaft, der an entsprechende Assoziationen bei der niederländischen Exilregierung anknüpfen konnte. Dieser Terminus und die dahinter stehende Idee konnten mit Vorstellungen in Verbindung gebracht werden, die von den niederländischen Katholiken in ihrem Aktionsprogramm 1938 mit dem Titel „Naar eene nieuwe gemeenschap“ ausgedrückt worden waren. Und auch die von den Sozialisten entwickelte „Politik des Durchbruchs“ mit ihrer Implikation der nationalen Einheit jenseits der politischen Säulen und der im Geisellager von St. Michaelsgestel entwickelte „personalistische Sozialismus“, der gemeinschaftliche Anstrengungen und persönliche Verantwortlichkeit miteinander in Beziehung setzte, lagen durchaus auf der Linie dieses Denkens. In enger Anlehnung an diese Ideenwelt setzte die niederländische Exilregierung im Jahre 1943 eine Kommission unter Leitung des späteren Staatssekretärs im Sozialministerium van Rhijn ein, de-

---

[404] Beveridge (1942).

[405] Vgl. u. a. Kaufmann (2001) 881 – 885; Bremme (1961), 43 – 67; Ritter (1991), 147 - 161

ren Aufgabe es war, eine orientierende Übersicht über die Hauptlinien der Sozialversicherung in den Niederlanden und deren zukünftige Entwicklung zu erarbeiten. Dabei sollte auch unter Berücksichtigung der sozialpolitischen Entwicklung in anderen Ländern und besonders Großbritanniens eine Ausweitung der sozialen Sicherung in Betracht gezogen werden.[406]

Der wohl meist zitierte Satz des im Jahre 1945 veröffentlichten van Rhijn–Berichtes gibt die neue Richtung eines zukünftigen Systems sozialer Sicherung vor: „Die Gemeinschaft, organisiert im Staat, ist verantwortlich für die soziale Sicherheit und die Bewahrung vor Not für alle ihre Mitglieder unter der Voraussetzung, dass diese sich redlich um die soziale Sicherheit und die Bewahrung vor Not bemühen.“[407] Ganz auf der Linie des Beveridge–Reports werden die sozialmoralischen Grundlagen und die Ziele zukünftiger sozialer Sicherheit neu bestimmt: Schaffung von sozialer Sicherheit und Bewahrung vor Not für jedes Mitglied der niederländischen Gesellschaft als staatliche Aufgabe. Dies ist im strengen Sinne keiner neuer Rechtsgrund, wie van Vorselen meint[408], sondern die Definition sozialer Sicherheit als staatliche Aufgabe. Zwei Weichenstellungen sind damit gelegt: Erstens wird die soziale Sicherheit nicht mehr nach bestimmten Personengruppen kategorisiert, sondern sie wird jedem Bürger, jeder Bürgerin als Teil eines neuen Gesellschaftsvertrages zuerkannt. Nicht mehr die sozialrechtliche Stellung als Lohnabhängiger und auch nicht mehr die soziale Lage und damit verbundene Bedürftigkeit mancher sozialer Gruppen im Risikofall löst Leistungen des System der sozialen Sicherung aus, sondern es ist die Rechtsstellung des Bürgers, die die normative Grundlage der sozialen Sicherung darstellt. Zweitens fällt die Produktion sozialer Sicherheit dem Staat als präventive Aufgabe zu. Er kommt nicht erst dann als Träger sozialer Sicherheit zum Zuge, wenn alle anderen Systeme, seien es die des sozialen Verbandes, der Familie oder der Sozialversicherung versagt haben, sondern er hat durch geeignete Maßnahmen präventiv vor sozialer Not zu bewahren und soziale Sicherheit zu garantieren. Beide Zielsetzungen finden ihre normative Grundlage in den

---

[406] Commissie–van Rhijn (1945), 7.

[407] Ebd., Deel II, 8 (eigene Übersetzung)

[408] van Vorselen (1993), 30.

Begriffen „Menschenwürde“ und „Solidarität“, die nach den Worten von van Rhijn „religiös verankert sind“[409]. „Menschenwürde“ bezeichnet dabei die normative Ebene von Seiten des Empfängers der sozialen Leistungen, während „Solidarität“ die gegenseitige moralische Verpflichtung der Gesellschaftsmitglieder zur Herstellung von sozialer Sicherheit angibt: „Das niederländische Volk bildet eine Einheit. Das bedeutet, dass jeder Niederländer für den anderen verantwortlich ist. Als Mitglieder des niederländischen Volkes haben wir die Verantwortlichkeit für jeden. Darin zeigt sich die Solidarität.“[410] Hierin drückt sich das in den 30er Jahren und in der Zeit des Widerstandes entwickelte „Wir – Gefühl“ der gegenseitigen Verantwortung aus, das zweifellos durch die deutsche Besatzung verstärkt worden war.

Auf dieser Grundlagen entwickelt der Kommission van Rhijn folgende Richtlinien einer künftigen sozialen Sicherung in den Niederlanden[411]: Erstens soll das bestehende System der Sozialversicherung von einer Arbeiterversicherung in eine Volksversicherung umgewandelt werden. Dies gilt vor allem für die Rentenversicherung. Zweitens soll das zukünftige System sozialer Sicherung aus einem gemischten System von staatlicher Fürsorge und sozialer Versicherung bestehen. Die Finanzierung des Alterssicherungssystems soll drittens aus einer Kombination von einkommensabhängigen Beiträgen und öffentlichen Mitteln für diejenigen erfolgen, die über kein eigenes Einkommen verfügen. Viertens sollen Mindestlöhne eingeführt werden, an denen sich die Leistungen der Sozialversicherung orientieren.

Der unmittelbar nach dem Krieg veröffentlichte Bericht der Kommission van Rhijn löst eine breite Diskussion in den Niederlanden aus, die dadurch zusätzliche Bedeutsamkeit erhielt, dass van Rhijn mit der Konkretisierung der Kommissionsrichtlinien betraut wurde. An dieser Debatte beteiligen sich nicht nur die politischen Parteien, sondern auch andere gesellschaftliche Organisationen. Von den Parteien wandten sich die Katholieke Volkspartij (KVP) als Nachfolgerin der RKSP und die calvinistische ARP gegen den Kommissionsbericht, weil er sich nicht auf den

---

[409] van Rhijn (1944); eine nähere Erläuterung des religiösen Charakters wird nicht gegeben.

[410] So van Rhijn im Jahre 1963. Ohne Angabe der Quelle zit. bei Vorselen (1993), 30 (eigene Übersetzung)

[411] Vgl. als Zusammenfassung auch Roebroek/ Hertogh (1998), 231; Roebroek (1991)

Hauptlinien der historischen Entwicklung der niederländischen Sozialpolitik bewege. Insbesondere wurden von ihnen das Verlassen des Versicherungsweges und der zu starke staatliche Einfluss kritisiert. Die neu gegründete Partij van de Arbeid (PvdA) unterstützt den Kommissionsbericht uneingeschränkt. In eine ähnliche Richtung wie die Kritik der konfessionellen Parteien verweist die „Stichting van de Arbeid“[412], die mit Bezug auf den Rechtsgrund der Arbeit für eine Sozialversicherung aller Erwerbstätigen plädierte. Sie votierte in Übereinstimmung mit der „Kommission van Bruggen“ für eine Ausweitung des zu versichernden Personenkreises, blieb aber ansonsten, sowohl was die Finanzierung als auch was die Organisation betraf, beim Althergebrachten: Finanzierung durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und dezentrale Versicherungsgesellschaften auf Branchen- bzw. Unternehmensebenen. Ein finanzieller staatlicher Beitrag sollte in jedem Fall die Ausnahme sein und lediglich als Anschubfinanzierung in Frage kommen.

Besondere Kritik von vielen Seiten erfuhr der Vorschlag der „van Rhijn – Kommission“ zur Organisation der Sozialversicherung. Die Kritiker, ob sie von den konfessionellen Parteien, der konfessionellen Arbeiterbewegung, den Arbeitgeberverbänden oder der „Stichting van de Arbeid“ kamen, wandten sich gegen eine zentrale Organisation der Sozialversicherung in Form der Reichsversicherungsbank, die unter Kontrolle des „Centrale Sociale Raad“ steht, die mit Vertretern der Interessengruppen und der Regierung besetzt ist. Für die Kritiker aus der katholischen Säule stellte eine solche zentralisierte Organisation einen Verstoß gegen das Prinzip der Subsidiarität und das Prinzip der Eigenverantwortung der Versicherten dar. Für die in der calvinistischen Tradition wurzelnde protestantische Säule war

---

[412] Die „Stichting van de Arbeid“ (Stiftung der Arbeit) geht auf eine Idee aus Arbeitgeberkreisen während der deutschen Besatzungszeit zurück. Diese Einrichtung zielte auf eine begrenzte Zusammenarbeit von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, um radikalere Bewegungen auszuschalten. Unmittelbar nach dem Krieg wurde sie von den Tarifparteien als eine privatrechtliche Stiftung gegründet und von der Regierung als höchstes Beratungsgremium anerkannt. In diesem Gremium, das seine Beratungsergebnisse der Regierung vorlegte, standen Fragen des Sozialversicherungsrechts ebenso auf der Tagesordnung wie solche der Lohnpolitik. Letzterem kam vor allem in den Zeiten der gelenkten Lohnpolitik bis Anfang der 60er Jahre große Bedeutung zu. Vgl. Klein (1981). Die „Stichting van de Arbeid“ gehört zu den korporativen Elementen, die in linkskatholischen Kreisen vor dem Kriege gefordert worden waren, denen aber auch von Seiten der Gewerkschaften wie der neuen PvdA viel Sympathie entgegengebracht wurde.

die vorgeschlagene Regelung völlig unannehmbar, wurden damit dem Staat doch Befugnisse eingeräumt, die weit über das hinaus gingen, was etwa die ARP im Rahmen der „Souveränität im eigenen Kreis“ zuzugestehen bereit war.

Es war die alte Konfliktlinie Staat versus freie Organisationen, die sich hier wieder Bahn brach. Die konfessionellen Parteien setzen sich insofern durch, als nach einer mehrjährigen Debatte am 05. März 1952 das „Gesetz zur Organisation der sozialen Versicherung“ vom Parlament gegen die Stimmen von Sozialdemokraten und Kommunisten verabschiedet wird. Damit konnten die konfessionellen Kräfte ihre Vorstellung von einer lohnbasierten Arbeitnehmerversicherung und korporatistischen Organisationsstruktur noch einmal durchsetzen.[413] Danach gab es nicht eine zentrale Verwaltungsorganisation in staatlicher Hand, sondern dezentrale Verwaltungsorganisationen, die von den zentralen Organisationen der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften besetzt wurden. Die nach dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der Souveränität im eigenen Kreis getroffene Vorentscheidung auf der organisatorischen Ebene war jedoch keine Vorentscheidung auf der Ebene des materiellen Leistungsrechts. Die zermürbende Debatte in Deutschland über die Frage, ab wann der Staat auch in die sozialen Verhältnissen intervenieren darf, blieb den Niederländern weitestgehend erspart bzw. wurde lediglich für die Frage der Organisation der Sozialversicherung diskutiert.

Der von der Kommission van Rhijn formulierte Rechtsgrund sowie die Hauptlinien, die die Vorgabe für die Erarbeitung der Elemente der sozialen Sicherung liefern sollten, waren zwar weiterhin nicht völlig geklärt. Für die Alterssicherung zeichnete sich jedoch immer deutlicher eine universale, die ganze Bevölkerung umfassende Volksversicherung ab. Zum einen hatte sich auch die nach der öffentlichen Debatte über den Bericht der Kommission van Rhijn eingerichtete „gemischte Kommission van Rhijn“ (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Staat) für eine universale Rentenversicherung ausgesprochen. Zum anderen hatte das 1947 vom Sozialminister Drees eingebrachte Noodwet Ouderdomsvoorzienigen[414], um die Altersarmut zu vermeiden, der Idee eine „Existenzminimums für alle Bürger“[415] zum Durchbruch

---

[413] Pöhler (1996), 105

[414] Zur Vorgeschichte siehe u.a. Fortuyn (1980), 330 – 335.

[415] Roebroek (1991), 20

verholfen. Allen Männern und unverheirateten Frauen ab 65 Jahren, die kein eigenes Einkommen oberhalb eines Maximalbeitrages hatten, wurde eine steuerfinanzierte Rente zuerkannt. Damit bewegte sich die Drees'sche Notrente in den Bahnen des vom Bond voor Staatspensioneering vorgezeichneten Weges einer staatlich finanzierten Staatsbürgerrente, was durch die Bezeichnung „Vorsorge" statt „Versicherung" auch sprachlich zum Ausdruck gebracht wurde. Zum ersten Mal in der Geschichte der Niederlande war eine universale Rente durchgesetzt worden, die jedoch bis zu einer endgültigen Rentenreform nur eine Übergangslösung darstellte. Der Übergangscharakter dieses Gesetzes ermöglichte es auch der katholischen Fraktion, diesem Gesetz seine Zustimmung zu geben, das sich unter der älteren Bevölkerung der Niederlande großer Beliebtheit erfreute und seinem „Erfinder" große Popularität einbrachte.[416]

Für die konfessionellen Kräfte sind es vor allem folgende Punkte der neuen Alterssicherung, die kritisch vermerkt wurden: Erstens wird durch die steuerfinanzierte Rente die Rolle des Staates gestärkt, was ihrer anti - etatistischen Vorstellung und dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht. Zweitens wird mit der universalistischen Ausweitung auf alle Alten der mit dem Lohnarbeitsverhältnis bzw. der Figur des „gerechten Lohnes" verbundene Rechtsgrund außer Kraft gesetzt. Der ausdrückliche Bezug auf die „kleinen Selbständigen", den Drees bei der Gesetzesbegründung vortrug, liegt zwar ganz auf der schon von Rommé und der von der „van Bruggen – Kommission" vorgezeichneten Linie. Die Konfessionellen sahen aber in dem Rechtsgrund der „Bedürftigkeit"[417] eher die sozialmoralische Grundlage einer staatlichen Fürsorge und nicht einer Sozialversicherung. Drittens wird durch die Brechung des Zusammenhangs von Beiträgen und Leistungen und dem damit verbundenen Grundsatz der Äquivalenzgerechtigkeit bzw. Leistungsgerechtigkeit ein wesentliches Moment des (privaten, H. Z.) Versicherungsverständnisses untergraben.

---

[416] Nach den Worten von Cox (1993). 113 katapultierte dieses Gesetz „...Drees to the status of a national hero."

[417] Das Bedürftigkeitsprinzip kommt in dem Noodwet–Drees insofern zum Tragen, als Einkommen von mehr als 50 Gulden aus anderen Quellen als der der Rentenversicherung zur Anrechnung kamen.

Wenn das Notgesetz zur Alterssicherung auch nur ein Übergangsgesetz bis zur endgültigen Rentenreform bleiben sollte, so wurde dadurch – auch wegen seiner großen Akzeptanz in der Bevölkerung – eine Dynamik in Gang gesetzt, hinter die nicht mehr ohne weiteres zurückgegangen werden konnte. Das Notrentengesetz von Drees verstärkte den schon von der Van Rhijn – Kommission ins Spiel gebrachten Gedanken der gesellschaftlichen, durch den Staat zu garantierenden Verantwortung für die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger und setzte auch im konfessionellen Lager ein Denkprozess über den „sozialen" Charakter der Sozialversicherung im Allgemeinen und den der Rentenversicherung im Besonderen in Gang.

Auf dem Hintergrund der krisenhaften ökonomischen Entwicklung in den 30er Jahren hatte sich das katholische Lager durchaus als flexible erwiesen: Die Ausweitung der sozialen Versicherung auf die „kleinen Selbständigen" hatte sogar den bis dahin gültigen Rechtsgrund, den die konfessionellen Parteien im Arbeitsvertrag bzw. im Arbeitslohn gesehen hatten, zugunsten des Bedürftigkeitsprinzips in den Hintergrund treten lassen. Und auch bzgl. der Intervention des Staates schien man von der bis dahin gültigen antistaatlichen Interpretation des „Subsidiaritätsprinzips" abzuweichen und Vorstellungen von einem stärker intervenierenden Staat Raum zu geben. Beim Linkskatholizismus und der katholischen Arbeiterbewegung – aber wohl auch darüber hinaus – hatte sich schon in den 30er Jahren die Überzeugung durchgesetzt, dass die Zeit eines ungezügelten Kapitalismus und orientierungslosen Individualismus, die sich als unfähig erwiesen hatten, die Wirtschaftskrise zu meistern, vorbei sei.[418] Die neuen Werte hießen Gemeinschaft, Solidarität und gesellschaftliche Verantwortung. Auf ihnen sollte die neue gesellschaftliche Ordnung beruhen. „Ordening", das war der zentrale Begriff, der in sich die Hoffnung und den Glauben bewahrte, dass es möglich sein müsste, eine gerechte Gesellschaft zu planen. Dieser Begriff gestand auch dem Staat eine ordnende, planende und gestaltende Funktion zu. Allerdings waren aber wohl nur wenige der Ansicht, dass der Staat „die Gemeinschaftsaufgaben gänzlich und vollständig in die Hand zu nehmen"[419] habe. Und selbst wenn die Sozialdemokratie vielleicht der Ansicht gewesen sein sollte, dass nun dem Staat eine direkte planerische und ausführende Funktion zu-

---

[418] van Doorn (1984), 138; ders.(1978), 1 – 18.

[419] Ebd.,

kommen sollte, war dies bei dem katholischen Koalitionspartner keineswegs der Fall. Schon bei der Regierungserklärung der aus PvdA und KVP gebildeten Regierung Beel zeigten sich deutliche Reserven gegen eine zu starke staatliche Intervention. Auf katholischer Seite war man offensichtlich nur bereit, dem Staat eine starke Hand für die Zeit des Wiederaufbaus zuzugestehen.[420] Durch die von der KVP durchgesetzte Aufnahme von CHU, ARP und VVD in die Regierung Drees erhielt diese Position in der Regierung ein zusätzliches Gewicht an Stimmen. Denn die Zusammenarbeit mit den altliberalen und konfessionellen Strömungen zwang die Sozialdemokratie „in ein Bett", aus dem sie sich nur um den Preis des Machtverlustes hätte befreien können.

Auf wirtschaftspolitischem Gebiet ist eine deutliche Absetzbewegung von plansozialistischen Vorstellungen zu verspüren. Deutlich wird dies an der Ausrichtung des zentralen Planungsbüros. Dieses hatte sich im Lauf der Nachkriegszeit von einem Amt mit politischen Planungsaufgaben zu einer Einrichtung entwickelt, deren Aufgaben im wesentlichen darin bestand, „volkswirtschaftliche Prognosen zu erstellen und eine makro-ökonomische Globalsteuerung vorzubereiten".[421] Ähnliches kann von dem System der öffentlich – rechtlichen Wirtschaftsorganisation (Publiekrechtlijke Bedrijvenorganisatie – PBO), gesagt werden. Dieses korporative System, dem ursprünglich eine koordinierende und entscheidende Funktion zugewiesen worden war, entpuppte sich nach seiner Einrichtung zwar als ein hochrangiges Beratungsgremium, dem jedoch keine Entscheidungskompetenz zukam.[422]

Gegen die kostenlose staatliche Rente

---

[420] Vgl. dazu van Wissen (1982), 166 – 189. Die KVP ging schon im Jahre 1948 davon aus, dass die Phase der Knappheitsökonomie, in der dem Staat notgedrungener Weise ein großer Spielraum eingeräumt werden müsse, vorbei sei und nun in eine Phase einzutreten sei, in dem über den Wettbewerb mehr Wohlstand zu erreichen sei.

[421] Zimmerman (1986), 73

[422] Nicht zu unterschätzen ist auch die Übernahme des Wirtschaftsministeriums durch die katholische Fraktion, die daraus innerhalb weniger Jahre ein mit hohen Entscheidungskompetenzen ausgestattetes Zentrum machte.

Auf sozialpolitischem Gebiet zeigten sich ähnliche Reserven gegen eine zu starke staatliche Aufgabenübernahme. Das von den Katholiken durchgesetzte Organisationsgesetz zur Sozialversicherung schrieb zunächst den alten Zustand des gegliederten sozialen Sicherungssystems nach getrennten Sozialversicherungszweigen mit Einbindung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen fort. Und auch das 1949 verabschiedete Gesetz, mit dem der Staat die Unternehmen zwingen konnte, einem auf Branchenebene bestehenden Fonds zur sozialen Sicherung beizutreten, verstärkte zwar die staatliche Kompetenz, ließ aber die bestehenden Strukturen unangetastet. Gleichzeitig wurde durch diese Maßnahme der solidarische Charakter der Sozialversicherung gestärkt, indem das Pflichtmoment ausgeweitet wurde. Den Gewerkschaften kam die Regierung mit einem solchen Gesetz zweifellos entgegen, aber auch für die Arbeitgeber stellte es keine Benachteiligung dar, ganz im Gegenteil: Das Unterlaufen eines fairen Wettbewerbs wurde durch die Pflicht zum Beitritt zweifellos erschwert.

Die Forderung nach einer kostenlosen staatlichen Rente, die seit Beginn der Debatte immer wieder erhoben worden war, wurde aus dem katholischen Lager auch nach dem 2. Weltkrieg aus ordnungspolitischen, moralischen, sozialen und ökonomischen Gründen zurückgewiesen[423]. Ordnungspolitisch verstieß nach katholischer Ansicht eine solche Rentenkonzeption gegen das Subsidiaritätsprinzip, weil es dem Staat eine zu große Einflussnahme auf das gesellschaftliche Leben einräumte und die gerade für die Niederlande typische Trennung von Staat und Gesellschaft ein Stück rückgängig machte. Zudem würde mit einer kostenlosen staatlichen Altersrente das Tor geöffnet, um auch die anderen Systeme entsprechend um- und auszugestalten, was wiederum den Druck auf die öffentlichen Haushalte erhöhe. Moralisch untergrabe die kostenlose, d.h. steuerfinanzierte Rente die Eigenverantwortung der Arbeitnehmer, für ihre soziale Absicherung im Alter selbst aufzukommen, wie Rommé in einem Grundsatzartikel ausführte, wobei er eine Argumentationslinie heranzog, die von konservativ – liberaler Seite zu Legitimation einer rein privaten Rentenversicherung bemüht worden war. Unter sozialen Gesichts-

---

[423] So auf dem Parteikongreß der KVP am 14. 11. 1949. Vgl. dazu die von der KVP herausgegebene Broschüre Sociale zekerheid en Personlijkheid (1949). `s - Gravenhage 1949. Uitgave der Katholike Volkspartij.

punkten gab Rommé zu bedenken, dass eine kostenlose staatliche Einheitsrente die unterschiedliche Begabungen und Leistungsunterschiede nicht widerspiegelt, sondern umgekehrt die Differenzen in der Leistungsfähigkeit nivelliert.[424] Außerdem sei eine solche Form der Alterssicherung nicht zielgenau, weil sie keine Entscheidung darüber trifft, wer unter welchen Bedingungen in eine Rentenversicherung einzubeziehen sei, Selbst unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsgerechtigkeit ist eine solche Rentenversicherung unbrauchbar. Ökonomisch werde eine kostenlose Einheitsrente ebenfalls ihre Spuren hinterlassen. Die Nicht – Berücksichtigung unterschiedlicher Leistungsfähigkeiten und –verausgabungen wird die Produktivität und damit die Produktion des gesellschaftlichen Reichtums einschränken, was wiederum den Verteilungsspielraum einengt. Es wird zu Nachfrageausfällen kommen, weil die geringen Leistungen der Rentenversicherung den Aufbau einer privaten Alterssicherung notwendig machen. Dieses Geld steht aber dem Konsum und damit der Nachfrage nicht mehr zur Verfügung.

Die Bedenken gegen eine kostenlose staatliche einheitliche Mindestrente waren so bedeutsam und in ihrer Verknüpfung von sozialen, moralischen, ordnungspolitischen und ökonomischen Gründen so umfassend, dass Rommé nur zu einer Ablehnung kommen konnte. Für ihn kam nur eine auf dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit beruhende Rentenversicherung in Frage. Rententechnisch ging es um die Entsprechung von Beiträgen und Leistungen und damit um einen Anschluss an das bestehende System der Rentenversicherung – allerdings unter Einbeziehung der Selbständigen. Dazu bedurfte es aber eines neuen Rechtsgrundes. Der von der van Rhijn – Kommission erarbeitete Kern der moralischen Verantwortung der Gesellschaft für ihre Mitglieder konnte es wegen der Stellung des Staates und der zuvor genannten Bedenken nicht sein. Der Arbeitsvertrag bzw. der Arbeitslohn kamen ebenfalls nicht in Frage, wollte man die Selbständigen nicht ausschließen. Bedürftigkeit und ökonomische Schwäche warfen in der praktischen Umsetzung neue Probleme auf, die nicht einfach zu lösen waren.

---

[424] Romme (1950), 5; de Gaay Fortman (1951).

Veldkamp und seine Kritik am individualistischen Charakter der niederländischen Sozialversicherung

Die Erarbeitung eines neuen Rechtsgrundes für eine Sozialversicherung im allgemeinen und die Rentenversicherung im Besonderen, die nicht kategorial auf die Arbeitnehmer beschränkt bleiben sollte, wird vom späteren der KVP angehörenden Sozialminister Veldkamp geleistet. Ihm geht es darum, eine Rentenversicherung zu begründen, die sich normativ von einem staatlichen Alterssicherungssystem genau so abgrenzt wie von der bisherigen, kategorial auf Arbeitnehmer beschränkten Rentenversicherung.[425] Diese Zielsetzung ist nicht nur durch den Einbezug der „kleinen Selbständigen" in die Rentenversicherung motiviert, sondern auch wegen des von ihm kritisierten individualistischen Charakters des bestehenden Sozialversicherungssystems. Die Nähe des bisherigen Systems sozialer Sicherung zur Privatversicherung sieht Veldkamp in der Anbindung der sozialen Sicherung an den Arbeitsvertrag, der zwischen einem konkreten Arbeitgeber und einem konkreten Arbeitnehmer geschlossen wird. Dieses Argument ist nicht einfach zu begreifen, kommt doch allein durch den Abschluss eines Arbeitsvertrages ein neuer Rechtsstatus für den Arbeitnehmer zustande, der die Mitgliedschaft in der Arbeiterversicherung begründet. Dieser Rechtsstatus wird auch nicht dadurch unterbrochen, dass der Arbeitgeber zeitweilig keine Beiträge zur Versicherung zahlt. Also ist die Mitgliedschaft in der Arbeiterversicherung nicht an die Beitragszahlung gekoppelt. Diesen qualitativen Unterschied zwischen Privat- und Sozialversicherung sieht Veldkamp durchaus. Es sind vor allem drei Aspekte des bestehenden Sozialversicherungssystems, die diesem eine individualistische Prägung verleihen und es in die Nähe zur Privatversicherung rücken: Es ist erstens der Zusammenhang von Beiträgen als prozentuale Bestandteile des Lohnes und dementsprechende Leistungen, die die Nähe zur Privatversicherung dokumentieren. Auch hier gibt es natürlich einen qualitativen Unterschied zur Privatversicherung: der Arbeitnehmer kann nicht frei über den Teil, der an die Arbeiterbeiterversicherung abgeführt wird, verfügen. Vielmehr wird „oberhalb" des Arbeitsvertrages über die Höhe der Beiträge entschieden. Den-

---

[425] Veldkamp (1986) nennt diese bisherigen Formen der Sozialversicherung wegen dieser kategorialen Eingrenzung auf Arbeiter auch „Arbeiterversicherung" im Unterschied zur „Arbeitsversicherung", die auf dem Rechtsgrund der Arbeit beruht und alle Erwerbstätigen einschließt.

noch verweist der Zusammenhang von Beitrags- und Leistungshöhe auf die Privatversicherung. Denn diese muss die Beiträge zur Versicherung entweder nach der Höhe des zu versichernden Risikos kalkulieren oder aber die differierenden Leistungen den unterschiedliche Beiträgen bzw. der Leistungsdauer anpassen.[426] Zweitens beruht der für eine Privatversicherung notwendige kausale Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen bzw. Beiträgen und Risikohöhe, der den Wettbewerb zwischen den Versicherungsgesellschaften erst ermöglicht und sich in Beitrags- bzw. Leistungsdifferenzierungen ausdrückt, auf dem Prinzip der Tauschgerechtigkeit.[427] Das diesem Gerechtigkeitsverständnis zugrundeliegende individualistische Grundverständnis des „Do ut des" kann aber nicht das Gerechtigkeitsverständnis einer Sozialversicherung sein, deren moralische Basis das „gemeinsame Tragen von gemeinsamen Risiken" ist.[428] Gerade an diesem Punkt weist Veldkamp eine deutliche Differenz zu seinem Parteikollegen Romme auf und nähert sich den Vorstellungen der van Rhijn – Kommission an. Ein drittes individualistisches Moment der bestehenden Arbeiterversicherung besteht nach Veldkamp im Kapitaldeckungsverfahren; diese Finanzierungsmethode steht in großer Nähe zum bestehenden individualistischen Sparen und Entsparen und verdunkelt den für eine Sozialversicherung bestehenden sozialen Zusammenhang[429]. Dieser besteht darin, „dass gemeinsame Lasten gemeinsam getragen werden müssen"[430]. Der in Auseinandersetzung mit Bolkenstein[431] entwickelte Gedanke einer solidarischen Finanzierung der Rentenversicherung, die Veldkamp im Umlageverfahren sieht[432], ist keineswegs

---

[426] Veldkamp (1986), 61f; 71f..

[427] Veldkamp (1986), 62

[428] Veldkamp (1949), 59: „ M. a. W. die sozial-ökonomische Versicherung hat einen solidarischen, die private Versicherung einen individualistischen Charakterzug." (eigene Übersetzung)

[429] Ders. (1986), 37

[430] Ebd., 39

[431] Bolkenstein (1948).

[432] An anderer Stelle betont Veldkamp die wirtschaftspolitische Bedeutung des Umlageverfahrens. So wollen er und Schouten die Höhe der Beitragszahlung nach der Konjunkturentwicklung ausrichten und

funktional vom Gedanken der Stabilität des Systems her geprägt[433], sondern moralisch vom Gedanken der Solidarität. Das Umlageverfahren bringt den oben benannten Gedanken des solidarischen Zusammenhangs deutlicher zum Ausdruck als das Kapitaldeckungsverfahren. Es erfährt eine zusätzliche normative Explikation dadurch, dass die Älteren in ihrer produktiven Zeit ihre Vorfahren versorgt haben und sich dadurch das Recht erworben haben, in die nach Generationen zu erfolgende Einkommensverteilung einbezogen zu werden.[434] Somit kommt dem Umlageverfahren eine sozialintegrative Funktion zu. An diesem letzten Punkt unterscheidet sich Veldkamp vielleicht am deutlichsten von seinem deutschen Pendant Schreiber. Während dieser das Umlageverfahren unter ökonomiestrategischen Gesichtspunkten installiert hatte und auch, um eine „Herrschaft über die Kasse" zu verhindern, befürwortet Veldkamp das Umlageverfahren aus moralischen Gründen: das Umlageverfahren bringt den solidarischen Charakter der Sozialversicherung zum Ausdruck.

Die Kritik am individuellen Charakter der bestehenden Arbeiterversicherung führt Veldkamp aber nicht zu einer Volksversicherung in staatlicher Regie, und schon gar nicht zu einer kostenlosen staatlichen Einheitsrente, wie sie etwa dem „Bond voor Staatspensioneering" vorgeschwebt hatte. Wie in der Konstruktion einer privaten Versicherung bzw. dem individuellen Sparen das Vertrauen in die per-

---

so einen Beitrag zur Stabilisierung des Konjunkturverlaufes leisten. Schouten/ Veldkamp (1953), 107. Diese Auffassung wurde auch von Gewerkschaftsführer van D. Roemers geteilt. Dieser „Höhepunkt keynesianischen Denkens" wurde jedoch vom Staatssekretär van Rhijn wegen der unsicheren Finanzierung der Rentenversicherung abgelehnt.

[433] Das von Schreiber propagierte Umlageverfahren im Rahmen des Generationenvertrages beinhaltete in dem Topos der Generationengerechtigkeit zweifellos auch ein normatives Element, das Schreiber sogar durch die zweite Seiten einer Kinder- und Jugendrente verbreitert und ergänzt wissen wollte. Das ändert jedoch nichts daran, dass das System des Generationenvertrages, das hinter dem Umlageverfahren steht, vor allem von der Stabilität des Systems her motiviert ist, was nicht gering einzuschätzen ist, da dadurch bei den Beteiligten ein Systemvertrauen erzielt wird.

[434] In ähnlicher Weise charakterisiert Heinrichs /2000), 276 – 305, 281 die normative Dimension des Umlageverfahrens und des darin eingeschlossenen Generationenvertrages. In den Augen Veldkamps sind in die Metapher des Generationenvertrages und der damit verbundenen Reziprozität „Erwartungen von Fairness" eingebettet, „die.... die individuelle Leistungsmessung an die frühere Teilnahme am Arbeitsmarkt und lohnabhängige Beitragsabführung bindet..."

sönliche Verantwortlichkeit und die individuelle Sorge als Ausdruck von Freiheit systematisch überschätzt wird[435], so wird vice versa in der staatlichen Vorsorge, die an die Stelle der Sozialversicherung treten soll, die persönliche Verantwortung unterminiert. Durch sie wird der Zusammenhang mit der persönlichen Leistung des arbeitenden Menschen zerstört. Das bedeutete nun wiederum nicht, dass es keine staatlichen Fürsorgesysteme geben sollte, aber ein Versorgungssystem, in dem „der Staat die gesamte Sorge für die Existenzsicherheit der Staatsbürger auf sich nimmt und die Mittel dazu durch eine allgemeine Steuererhebung bereitstellt“[436], wird von Veldkamp abgelehnt.

Arbeit – ein neuer Rechtsgrund und seine Ungereimtheiten

Es ist aber keineswegs nur die „Abnahme der individuellen Verantwortlichkeit“, die Veldkamp gegen die staatliche soziale Sicherheitspolitik in einem allumfassenden Sinne votieren lässt, sondern auch die die Uniformität der sozialen Leistungen bewirkende Einebnung der sozialen Differenzierungen. Ganz im Sinne der konservativen Kritik an der Massenkultur der Industriegesellschaft, lehnt Veldkamp die „Verwässerung“ der gesellschaftlichen Differenzierungen und die Produktion eines Massenmenschen ab.[437]

Der „dritte Weg“ zwischen individueller Vorsorge in Form einer Privatversicherung und staatlicher Sicherungspolitik sieht Veldkamp in der Weiterentwicklung der Sozialversicherung, die die individualistischen Merkmale der Privatversicherung abstreift. Entscheidend ist für ihn die normative Grundlegung einer Sozialversicherung, die Herausarbeitung eines Rechtsgrundes, der die kategoriale Beschränkung auf die Arbeiter vermeidet und andere Gruppen, vor allem die „kleinen Selbständigen“, in die Sozialversicherung einbezieht. Nahe liegend wäre der

---

[435] Veldkamp (1986), 57: „Freiheit und Selbständigkeit sind zwei Begriffe, welche man in der sozial – ökonomischen Wirklichkeit nicht zu sehr idealisieren sollte. Das gesamte 19. Jahrhundert hat mit der Fiktion von der Freiheit des Lohnarbeiters gearbeitete. Aber das 20. Jahrhundert hat durch die soziale Verbindung erst die Möglichkeit zur Persönlichkeitsentwicklung und Freiheit für die Lohnarbeiter gebracht.“ (eigene Übersetzung)

[436] Ebd., 62 (eigene Übersetzung)

[437] Ebd., 94

Rechtsgrund der „Bedürftigkeit“ oder der „sozialen Schwäche“ gewesen, einen Begriff, den der sozialdemokratische Theoretiker Levenbach zur normativen Legitimation der Sozialversicherung ausgeführt hatte: „Unter Sozialversicherung im weitesten Sinne ist die Gesamtheit der Institutionen und Maßnahmen zu verstehen, die den Personen, die zu einer bestimmten Gruppe von wirtschaftlich Schwächeren gehören, den rechtlichen Anspruch auf sichere Leistungen im Falle des Eintretens von Umständen verschafft, die ihnen allen als Möglichkeit drohen und welche zur Folge haben, dass ihr Einkommen (vor allem in Verbindung mit der Arbeit) entweder ausfällt oder verringert wird, dass es für sie überaus schwierig wird, die notwendigen Ausgaben zu tragen.“[438] Doch genau an diesem Punkt unterscheidet sich Veldkamp von Levenbach: „Ökonomische Schwäche“ oder „Bedürftigkeit“ wären für den aus der katholischen Sozialtradition stammenden Sozialpolitiker Rechtsgründe für ein staatliches Fürsorgesystem zur Abwehr von Armut gewesen, nicht aber für eine Sozialversicherung. Es ist jedoch nicht allein dieses Moment, das Veldkamp von der „ökonomischen Schwäche“ als Rechtsgrund Abstand nehmen lässt. Vor allem die von liberaler Seite immer wieder herangezogene „Bedürftigkeit“, die zur Legitimation gegen umfassende sozialpolitische staatliche Maßnahmen bzw. sozialpolitische Institutionen angeführt wurde, hatten ihm vor Augen geführt, wie leicht dieser Topos instrumentalisiert werden konnte[439].

Um nun aber nicht wieder auf den Rechtsgrund des „gerechten Lohnes“ zurückzufallen, der per definitionem an die lohnabhängige Arbeit anknüpft und die „kleinen Selbständigen“ aus der Sozialversicherung ausgeschlossen hätte, gibt Veldkamp dem Begriff der „menschlichen Arbeit“ eine spezifische inhaltliche Note. „Menschliche Arbeit“ soll nach Veldkamp nicht vom Ergebnis, dem Preis für die Ware Arbeitskraft, her bestimmt werden. Sie kann auch nicht – wie Rommé dies zuvor getan hatte – vom Wert des verkauften Produktes, dem Preis, her bestimmt werden. Romme wollte damit eine Analogie zum gerechten Lohn herstellen, um die Selbständigen in die Sozialversicherung einzubeziehen. Beide sind lediglich Mittel zur Erreichung eines anderen Zieles. Weder der Warencharakter der Arbeit

---

[438] Levenbach (1947), 261 (eigene Übersetzung)

[439] Der in jüngster Zeit von neoliberaler bzw. neokonservativer Seite herangezogene Topos der „wirklich Bedürftigen“ verleiht diesem Aspekt noch einem zusätzliche Plausibilität.

noch die aus der Arbeit hervorgehende Ware machen das Wesen der menschlichen Arbeit aus. In Anlehnung an den aus der griechischen Philosophie bekannten Tätigkeitsbegriff, der auch andere Formen als die der Erwerbsarbeit kennt, bestimmt Veldkamp „menschliche Arbeit" von ihrer Zielsetzung her als Stabilisierung und Vervollkommnung der menschlichen Persönlichkeit.[440] Mit dieser anthropologisch-normativen Definition der menschlichen Arbeit, die in der Nähe zum Arbeitsverständnis der Marx'schen Frühschriften liegt und so auch von der katholischen Soziallehre geteilt wird, glaubt Veldkamp ein Doppeltes gelungen zu sein: erstens kann er damit die Idee einer Volksversicherung abwehren, der durch die Notgesetzregelung Drees der Weg geebnet worden war. Zum anderen kann er jedoch die Sozialversicherung auf die „kleinen Selbständigen" ausweiten. Gleichzeitig wird der bislang für die Sozialversicherung geltende Rechtsgrund des „gerechten Lohnes", der wegen der leistungsmäßigen Differenzierung der Löhne auch eine Differenzierung der Rentenleistungen nahe legte und vom Prinzip der Äquivalenzgerechtigkeit geprägt war, zurückgewiesen und mit ihm alle individualistischen Elemente des bisherigen Sozialversicherungssystems.

In der Literatur ist auf das Gemeinsame des Sozialversicherungsbegriffs, nämlich seinen öffentlich – rechtlichen im Unterschied zum individualistischen Charakter der Privatversicherung, bei Levenbach und Veldkamp verwiesen worden, die unterschiedlichen politischen Lagern angehörend die Idee einer universalen Rentenversicherung vorangetrieben hätten.[441] Dabei wird aber der entscheidende Unterscheid, der Rechtsgrund, der Veldkamp dazu bewegt, die Sozialversicherung von der Sozialfürsorge abzugrenzen und die Staatsbürgerversorgung zurückzuweisen, übersehen: Kennzeichen des von Veldkamp gebrauchten Sozialversicherungsbegriffes ist „das gemeinsame Tragen von gemeinsamen Risiken". Für ein solches Sozialversicherungsverständnis, das deutliche Unterschiede zum Verständnis etwa bei Schreiber aufweist, ist der Zusammenhang von Risiko und Leistung bzw. von Beitrag und Leistung irrelevant. Dieser Zusammenhang mag vielleicht noch einmal herangezogen werden, um den Charakter der Eigenverantwortung stärker zu betonen, essentiell ist er nicht. Das solidarische Element steht eindeutig im Vordergrund.

---

[440] Veldkamp (1986),11

[441] Siehe u. a. Roebroek/ Hertogh (1998), 291; ter Heide (1986), 169

„Eigenverantwortlichkeit“ und „gemeinschaftliche Verantwortung“ sind für Veldkamp keine Gegensätze. Sie gehören für ihn zusammen. Deshalb kann er auch den von liberal – konservativen Kräften aus den eigenen Reihen erhobenen Vorwurf gegen ein solches Sozialversicherungsverständnis, es handele sich um eine bequeme Sozialpolitik von der „Wiege bis zur Bahre“, zurückweisen. [442]

Hatte Veldkamp mit dem normativ aufgeladenen Arbeitsbegriff den zu versichernden Personenkreis erweitert und gleichzeitig die Versuche zur Errichtung einer Volksversicherung, die am Bürgerrechtsstatus orientiert waren, zurückgewiesen, so trifft er bezüglich der Alterssicherung aus pragmatischen Gründen eine Ausnahme, die letztlich den Weg zur Volksversicherung freimacht. Es sind die mit den unterschiedlichen sozialen Gruppen – wobei er vor allem an die staatlichen und kirchlichen Beamten denkt – verbundenen unterschiedlichen Alterssicherungssysteme, die höhere administrative und finanzielle Kosten verursachen, die es aus praktischen Gründen geboten erscheinen lassen, auch diese Gruppen in eine soziale Rentenversicherung einzubeziehen. Gleiches gilt für diejenigen, die ihr Einkommen vorwiegend aus Vermögen beziehen. Zwar trifft auf diese das Kriterium der „menschlichen Arbeit“ als Grundlage der Existenzsicherung nicht zu, doch ist diese Gruppe so klein, dass für sie aus praktischen Erwägungen der Rechtsgrund für eine Aufnahme in die Sozialversicherung unberücksichtigt bleiben kann. Außerdem kann der Status des Einkommensbeziehers aus Vermögen zum Einkommensbezieher aus Arbeit und umgekehrt im Laufe eines Lebens so häufig wechseln, dass aus Gründen der Praktikabilität einer Aufnahme dieser Personengruppe in die Rentenversicherung nichts in den Weg gelegt werden sollte.[443]

Während Veldkamp bei der Gruppe der Vermögensbesitzer vom Rechtsgrund „menschliche Arbeit“ als Kriterium zur Aufnahme in die Rentenversicherung abweicht, sieht dies bei der verheirateten, nicht erwerbstätigen Frau anders aus. Zwar muss auch er anerkennen, dass die Reproduktionstätigkeit der Frau nach seiner Definition von „menschlicher Arbeit“ Arbeit ist und demnach unter den Rechtsgrund fallen würde, doch widerstrebt dies zutiefst seinem vom Katholizismus geprägten Ehe- und Familienbild, in dem die geschlechtliche Rollen- und Arbeitstei-

---

[442] ter Heide (1986), 251, Fußn. 14

[443] Veldkamp (1986), 79 - 98

lung beinahe normativen Charakter besitzt. Eine eigenständige Absicherung gegen das Risiko des Einkommensausfalls für die nicht erwerbstätige verheiratete Ehefrau infolge des Alters ist nach seiner Ansicht nicht notwendig, da sie kein eigenes Einkommen verdient, das nach Erreichen der Altersgrenze wegfallen würde. Es wäre auch zur Stabilisierung der Institutionen Ehe und Familie eher kontraproduktiv. Sozialpolitisch abgesichert werden sollen nicht die individuellen Mitglieder der Familie, sondern die Institution Familie.[444]

Die Ausführungen Veldkamps zum Verständnis einer Sozialversicherung und ihrer Rechtsgründe sind für die Positionsfindung des Katholizismus von Relevanz gewesen, weil sie an entscheidenden Stellen den Ausweg aus der Befangenheit in der Frage des Rechtsgrundes boten. Durch die Formulierung einer neuen Grundlage gelingt ihm die Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auch auf solche Gruppen, die bislang von dieser ausgeschlossen waren. Die Vorschläge Rommés zur Aufnahme der „kleinen Selbständigen", die jetzt auf alle Selbständigen ausgeweitet wird, erhalten dadurch eine plausible Begründung. Die Identifizierung der individualistischen Elemente in der von ihm so genannten „Arbeiterversicherung" schafft die Voraussetzungen dafür, ein neues Verständnis von Sozialversicherung (das gemeinsame Tragen von gemeinsamen Lasten) zu entwickeln. Arbeit als neuer Rechtsgrund und nicht mehr Arbeitsvertrag oder Arbeitslohn eröffnet die Möglichkeit, die bisher gültigen Prinzipien der Beschränkung auf die Gruppe der Arbeitnehmer/-innen und der Beitragsgerechtigkeit abzustreifen und die Rentenversicherung in Richtung stärkerer staatlicher Beteiligung, Universalisierung und Mindestsicherung zu öffnen. Zudem wird durch den Ausweis der Sozialversicherung als Versicherung, deren Kennzeichnen die Selbstverwaltung und Finanzierung durch Beiträge ihrer Mitglieder sind, eine Trennungslinie zur staatlichen Fürsorge gezogen. Die Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge und nicht durch Steuern unterstützt formal diesen für die konfessionellen Kräfte wesentlichen Aspekt. Der vom Subsidiaritätsprinzip geprägte Anti–Etatismus fand allerdings seinen Ausdruck nur noch auf der institutionellen Ebene.

Die Erörterungen Veldkamps finden Unterstützung durch eine vom „Romisch Katholieke Centrum voor Staatskundige Vorming" (CvSV) im Jahre 1947 einge-

---

[444] Ebd., 91

setzte Kommission, die in ihrem 1951 veröffentlichten Bericht mit dem Titel „Verpflichte ouderdomsverzekering". Grondslagen van een wettelijke regeling"[445] zu dem Ergebnis kommt, dass zwar jeder Mensch von Natur aus dazu verpflichtet ist, durch Arbeit für seinen und den Unterhalt seiner Familie zu sorgen und dies auch für die Zeit, in der nicht mehr gearbeitet wird. Die Praxis lehre aber, dass dies nicht ohne weiteres möglich sei, weshalb der Staat das Recht habe, die Bevölkerung zu verpflichten, eine Versicherung abzuschließen. Eine zukünftige Rentenversicherung müsse aus einer verpflichtenden Versicherung als Grund- bzw. Basisrente bestehen, die möglichst viele Gruppen der Bevölkerung einschließt und aus einer ergänzenden Zusatzrente, die auf einer Unternehmens-, Berufsgruppen- oder Branchenebene bestehen könnte. Die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze hält die Kommission für ebenso notwendig wie eine Mindesthöhe der Renten, wodurch die dringendsten Lebensbedürfnisse befriedigt werden können. Damit waren von Seiten des politischen Katholizismus die Grundlinien einer neuen Rentenversicherung vorgezeichnet. So wie die Mindestsicherung den Weg für eine universale Sozialversicherung öffnete, so machte die Beitragsbemessungsgrenze den Weg frei für zusätzliche private Sicherungsformen.

Entgegen allen Vermutungen waren die Veldkampschen Überlegungen am wenigsten kompatibel mit Vorstellungen wie sie in den konfessionellen Gewerkschaftsverbänden diskutiert wurden. Während alle Arbeitgeberverbände z. B. die Ausweitung des Versichertenkreises in Übereinstimmung mit der Gemischten Kommission van Rhijn ausdrücklich befürworteten und bei der Rentenversicherung sogar einer Volksversicherung nicht ablehnend gegenüberstanden, waren die konfessionellen Arbeiterbewegungen in der Theorie des gerechten und ausreichenden Lohnes gefangen, der es ihnen untersagte, den Kreis der Versicherten über die Lohnabhängigen hinaus zu erweitern. Zweifelsohne konnten die Überlegungen Veldkamps zumindest bei der katholischen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung einen Denkprozess in Gang setzen, der sie zu einem neuen Verständnis von den sozial-moralischen Grundlagen der Rentenversicherung führte. In gleicher Weise gilt dies für das Umlagesystem, das die niederländische Katholische Arbei-

---

[445] Centrum voor Staatskundige Vorming (1951).

terbewegung (KAB) noch Ende der 40er Jahre zugunsten eines Kapitaldeckungsverfahrens abgelehnt hatte.[446]

Option für die doppelte Sozialversicherung

Die Diskussionen um die Reform der Rentenversicherung in der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg hatten zu keinen grundlegenden Veränderungen geführt. Die Gründe dafür lagen in der gegenseitigen Abschottung der politischen Lager sowie in der um Grundsatzfragen kreisenden Debatte. Dennoch war es zu einer Aufweichung der jeweiligen Positionen gekommen, ohne dass die jeweiligen Kontrahenten von ihren grundsätzlichen Positionen Abstand nehmen mussten. Immerhin hatte eine gemeinsam von sozialdemokratischem Gewerkschaftsverband und sozialdemokratischer Partei eingesetzte Kommission schon 1927 die Ausweitung des Versichertenkreises sowie eine Erhöhung der Pflichtversichertengrenze gefordert.[447] Auch der Wunsch Rommés, die Selbständigen in die Rentenversicherung einzubeziehen, muss als eine pragmatische Reformüberlegung begriffen werden, die aber noch in den alten Bahnen verharrte und lediglich der „Not der Stunde" geschuldet war.

Die nach dem Kriege einsetzende gesetzliche Entwicklung setzte ebenfalls eine Dynamik in Gang, die auf ein anderes Rentensystem hindeutete. Die Noodwet Drees hatte nicht nur die Zielsetzung einer Alterssicherung anders akzentuiert als die vorausgegangenen Regelungen, sondern auch eine Entwicklung von der individuellen Versicherung zur kollektiven Verantwortung in Gang gesetzt.[448] Dennoch hätte es die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung wohl nicht in der Form gegeben, wenn nicht die Gewerkschaften entsprechenden Druck auf die Regierung ausgeübt hätten. Sie wurden in diese Rolle vor allem deshalb gedrängt, weil der sozialdemokratische Sozialminister Jokes sich den von der Gemischten Kommission

---

[446] Schouten und Veldkamp wandten sich u. a. gegen die in den Reihen des Katholizismus bestehende Ansicht, dass das Umlagesystem eine verkappte Staatspension sei. Vgl. Schouten/ Veldkamp (1953), 167.

[447] Rapport (1928)

[448] So die Einschätzung von Vos (1954), 276.

van Rhijn[449] erarbeiteten Vorschlag, der an einem engen Versicherungsbegriff[450] orientiert war, zu eigen gemacht hatte. Zwar waren sich NVV und PvdA einig in der Aufteilung der gesamten Sozialversicherung in eine arbeitnehmerbezogene Versicherung für die Risiken des Unfalls und der Arbeitslosigkeit sowie für das Krankengeld und eine allgemeine Sozialversicherung, die für die Kindergeldzahlungen sowie die Alters- und Hinterbliebenenversicherung zuständig sein sollte[451]. Die Tatsache aber, dass Jokes angesichts begrenzter öffentlicher Haushaltsmittel auf dem Standpunkt beharrte, dass auch eine zukünftige Alterssicherung keine höheren Leistungen erbringen könne als die Noodwet Drees ließ die NVV von der PvdA in der Rentenfrage abrücken[452] und eine andere Strategie einschlagen[453]. Gemeinsam wollten sie auf die römisch - rote Koalition unter Einschluss der protestantischen Parteien Druck ausüben. Dieses Unternehmen versprach insofern Erfolg, als die aus dem gleichen Lager stammenden Parteien auch in der Regierung vertreten waren und jede Partei auf die Wählerschaft aus den eigenen Arbeiterkreisen Rücksicht zu nehmen hatte. In einem gemeinsamen Brief des Rates der Gewerkschaftsverbände vom 08. Juni 1951 wurden folgende Forderungen erhoben:

- Errichtung von Pensionsfonds auf Unternehmensebene als Verpflichtung für die Unternehmen und Betriebe, die noch keinen eigenen Pensionsfonds haben, bzw. Errichtung eines verpflichtenden allgemeinen Pensionsfonds;
- Einrichtung einer verpflichtenden Volksversicherung.

---

[449] Die Gemischte Kommission van Rhijn bestand aus der alten van Rhijn – Kommission und dem „Stichting van Arbeid".

[450] Der enge Versicherungsbegriff zeigt sich nach Ansicht der Kritiker besonders in der Ablehnung einer universalen Sozialversicherung, von der allerdings von der gemischten Kommission van Rhijn die Alterssicherung ausdrücklich ausgenommen war.

[451] Vgl. dazu De Weg naar vrijheid (1951).

[452] Vgl. zur Kritik des NVV an den Regierungsvorstellungen des Jahres 1948 Berger (1954), 264f. Wie groß der Ärger in der NVV über Minister Jokes war, belegt die Äußerung des NVV – Vorsitzenden H. Oosterhuis, dass der Minister Jokes verschwinden muss. Siehe ter Heide (1986), 252, Fußn. 28

[453] Vgl. auch ter Heide (1986), 173

Mit diesen Forderungen wurde ein zweifaches Interesse der Gewerkschaften abgedeckt. Zum einen konnte die gerade in der Nachkriegszeit populäre Idee der branchen- bzw. unternehmensbezogenen kapitalgedeckten Rente, die sich schon in zahlreichen Neugründungen niedergeschlagen hatte, ausgeweitet und gefestigt werden.[454] Zum anderen wurde wohl zu Recht realistisch eingeschätzt, dass es gerade in kleinen Unternehmen bzw. Branchen, in denen die Gewerkschaften nicht stark vertreten waren, um eine unternehmensbezogene hohe Rente durchzusetzen, es wenigstens eine Grundrente gab, um den Einkommensverlust im Alter zu kompensieren und nicht in Armut zu fallen. Festgehalten wurde an dem System der Beitragzahlung als prozentualer Anteil vom Einkommen. Damit wurde dem Versicherungsgedanken zwar Rechnung getragen, jedoch die für das deutsche System typische enge Beziehung von Beiträgen und Leistungen aufgebrochen.

Diese vier Jahre später als „konstruktiver Kompromiss zwischen orthodoxer Versicherungsidee und Staatsrente" bezeichneten Vorschläge[455] greifen Positionen aus den unterschiedlichen Lagern auf: Von sozialdemokratischer Seite wird die Idee einer universalen Sicherung übernommen, wie sie vor allem in den Papieren der Rhijn – Kommission aus dem Londoner Exil übermittelt waren; aus den konfessionellen Lagern wird das Versicherungsverständnis in der Beitragszahlung festgehalten, der den Gedanken der persönlichen Verantwortung sowie die Zweckbindung der Beitragszahlung bewahrt. Die Eigenverantwortung wird außerdem durch die Berücksichtigung von Beitragsbemessungsgrenzen verstärkt, mit denen aber zugleich Vorschläge abgewehrt werden konnten, die auf eine Entpflichtung von höheren Einkommensbeziehern hinausgelaufen wären.

Dieser Vorschlag zur Reform der Rentenversicherung, der großen Einfluss auf die weiteren Verhandlungen und die Form der universalen Rentenversicherung ausübte, ist durch hohe solidarische Elemente gekennzeichnet: Die universale Alterssicherung als Grundsicherung soll Armut im Alter verhindern und schließt

---

[454] Die Zusatzrenten haben ihre Wurzeln in den Sonderrentensystemen für Beamte und Angehörige des Militärs sowie den betrieblichen Alterssicherungskassen im Rahmen der Gildenordnungen. Dabei kann grob zwischen unternehmensbezogenen Regelungen für leitende angestellte und Branchenfonds für Arbeiter unterschieden werden.

[455] Berger (1954), 265

auch diejenigen ein, die nicht in das System der Erwerbsarbeit eingebunden sind. Die mit der Finanzierung verbundene relativ hohe Umverteilungskomponente, die durch die Beitragsbemessungsgrenze abgeschwächt wird, stieß in der Nachkriegssituation nur auf wenig Widerstand. Damit wurden aber auch die lange Zeit dominierenden Ideen einer kostenlosen steuerfinanzierten staatlichen Rente, wie sie vom Bond voor Staatspensioen und den Kommunisten als einzigen noch nach dem Kriege vertreten wurden, ad acta gelegt.

3.5 Die niederländische Rentenreform 1956: Element eines sozio – ökonomischen Politikkonzeptes

Am 23. März 1956 nahm das niederländische Parlament das von Minister Suurhoff (PvdA) eingebrachte Allgemeine Altersgesetz (Algemene Ouderdomswet, AOW) mit überwältigender Mehrheit an. Auch die Kommunisten, die sich als einzige Partei nach dem 2. Weltkrieg noch als Verteidiger einer kostenlosen staatlichen Rente hervorgetan hatten, stimmten der Gesetzesvorlage zu, die am 01. Januar 1957 in Kraft trat. Lediglich die konservative Staatskundig Gereformeerde Partij lehnte sie mit dem Verweis auf den „sozialistischen Charakter“ ab.[456]

Mit der Volksversicherung gegen das Risiko des Einkommensverlustes im Alter betraten die Niederlande einen in ihrer Geschichte und im europäischen Vergleich völlig neuen Weg, den man zu Recht als einen Pfadwechsel in der Sozialen Sicherung bezeichnen kann. Einbezogen wurden in die Rentenversicherung die gesamte Wohnbevölkerung, und nicht etwa nur diejenigen, die die niederländische Staatsbürgerschaft besaßen.[457] Voraussetzung für den Bezug der vollen Rentenleistung war der ununterbrochene Wohnsitz von fünfzig Jahren in den Niederlanden. Die Rente wurde für jedes Jahr, in dem man seinen Wohnsitz nicht in den Niederlanden hatte, um zwei Prozent gekürzt. Das Renteneintrittsalter wurde auf 65 festgelegt.

Die Rentenleistungen waren für alle Männer und unverheirateten Frauen, insofern sie über die gleichen Zeitraum in den Niederlanden wohnten, gleich. Finanziert wurde die Rentenversicherung durch Beiträge als prozentuale Bestandteile des Ein-

---

[456] Roebroek/ Hertogh (1998), 301

[457] Zu Details siehe Opheikens (1985), 1203 –1211.

kommens bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze. Diese Einschränkung, die der deutschen Rentenreform von 1957 entsprach, wird man als Zugeständnis an die konfessionellen Kräfte interpretieren müssen, die – wie noch Rommé – das Prinzip der Eigenverantwortung für unabdingbar für eine Sozialversicherung hielten. Zudem sollte über den Abschluss von branchen- oder unternehmensbezogenen Rentenversicherungen der korporative Gedanke gestärkt werden. Der Einzug von Beitragsbemessungsgrenzen sollte genug Raum für den Abschluss von Rentenversicherungsverträgen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern eröffnen.

Die als Grund- und nicht als Mindestrente konzipierte allgemeine Alterssicherung umfasste einen festen Satz, was in Verbindung mit der prozentualen Beitragsleistung zu hohen Umverteilungseffekten von oben nach unten führte, da auch die Personen einen Anspruch auf Rentenleistungen hatten, die keine oder nur geringe Rentenbeiträge geleistet hatten. Von der Rente des Beveridge- Typus wich das niederländische Modell insofern ab, als jene pauschale Beiträge und pauschale Leistungen festlegte. Stärker als die Beveridge–Rente ist die niederländische Regelung als Realisierung des Solidaritätsverständnisses zu verstehen, das schon die van Rhijn–Kommission als richtungsweisend für eine zukünftige Rentenversicherung herausgestellt hatte[458] und das von Veldkamp als Wesensmerkmal einer öffentlich–rechtlichen Sozialversicherung bestätigt worden war. Beitragszahlungen müssen sich in ihrer Höhe nach den Möglichkeiten des Beitragszahler richten, während ein Zusammenhang von Beiträgen und Rentenleistungen nicht besteht: „Das Solidaritätsproblem besteht für die Sozialversicherung darin, dass Mitglieder einer bestimmten Rechtsgemeinschaft (z. B. Arbeitnehmer, Staatsbürger, Bewohner) die Kosten der Versicherung gemeinsam tragen, während der Umfang der Ansprüche aus der Versicherung keinen Einfluss auf den Beitrag an den Kosten hieran hat, dieser wird nach der Tragfähigkeit entrichtet.“[459]

Das vor allem von den Gewerkschaften angepeilte Ziel einer existenzsichernden Rente für alle, die dann über eine verpflichtende Zusatzrente für Arbeitnehmer auf Branchen- oder Unternehmensebene zu einer vollständigen Rentenleistung führen sollte, die – um einen Begriff aus dem deutschen Rentensystem zu benutzen –

---

[458] Commissie–van Rhijn (1945), 7

[459] Veldkamp (1984), 23 (eigene Übersetzung).

den Lebensstandard sichern sollte, wurde allerdings in doppelter Weise nicht realisiert. Zum einen lagen die aus der Volksversicherung stammenden Rentenleistungen unterhalb des durch den staatlichen Mindestlohn festgelegten Satzes, wenngleich sie sich an diesem orientierten. Bis zu den 60er Jahren war zudem kein Anpassungsmechanismus – sei es in Form einer Angleichung an die Preisentwicklung oder an die durchschnittliche Lohnentwicklung – vorhanden, was die Rentenpolitik zu einem Spielball der Politik machte. Die so im Leistungsrecht getroffenen Regelung war keineswegs Zufall oder auf dem Hintergrund einer nicht zu tragenden Belastung der Beitragszahler getroffen worden, sondern entsprach durchaus den Intentionen des Gesetzes und kam den Kritikern des Gesetzes in den konfessionellen Lagern entgegen. Die scharfe Auseinandersetzung um die automatische Anbindung der Volksrente an den Mindestlohn und die Mindestlohnentwicklung, die Veldkamp als Sozialminister zu Beginn der 60er Jahre mit dem rechten Flügel seiner eigenen Partei führen musste, können als Beleg für diese These herangezogen werden war die Verpflichtung zur unternehmens- bzw. branchenbezogenen .[460]

Außerdem Zusatzrente nicht realisiert worden. Folge dieser Regelung bzw. Nichtregelung war zum einen, dass nach einer Studie der SER aus dem Jahre 1964 35 Prozent der alten Ehepaare und ca. 60 Prozent der alten Alleinstehenden Leistungen unterhalb des sozio - kulturellen Existenzminimums erhielten.[461] Diese Situation änderte sich erst, als am 01. Januar 1965 eine gesetzliche Regelung in Kraft trat, die die automatische Kopplung der Renten aus der Volksversicherung an die Entwicklung der Mindestlöhne vorsah.[462] Eine vergleichende Untersuchung aus den 80er Jahren stellte dann auch fest, dass die allgemeine Altersrente wie auch die am 9. April 1959 verabschiedete Witwen- und Waisenrente, die am 01. Januar des folgenden Jahres in Kraft trat, das Ziel der Armutsvermeidung im Alter erreichten.[463] Zum anderen erwies sich die Nichtrealisierung einer verpflichtenden Zusatzrentenregelung für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen als Problem. Die Beschränkung

---

[460] ter Heide (1986), 190 - 195

[461] Winters (1990), 117

[462] Wet von 9. April 1959, inzake een algemene weduwen–en weizenverzekering.

[463] Schmitz (1983).

auf die rechtlich verpflichtende Regelung einer Volksversicherung bewirkte, dass noch in den 80er Jahren 17,9 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über keine Zusatzrente verfügten[464]. Diese Zahl konnte auch in den 90er Jahren nicht wesentlich abgebaut werden. Vor allem Frauen und Teilzeitbeschäftigte (in der übergroßen Mehrheit auch Frauen), sowie Beschäftigte in den Sektoren Handel und Dienstleistungen (außer Banken und Versicherungen) – also auch Frauen – waren die Leidtragenden dieser Entwicklung. Hier zeigt sich die auch für die Niederlande typische geschlechtliche Spaltung der Rentenversicherung.

Trotz ihres universalen Charakters ist die allgemeine Altersrente nach dem Breadwinner - Modell konstruiert: Zwar erhalten Ehepaare - dem Konzept des Äquivalenzeinkommens folgend - eine um ca. 30 Prozent höhere Rente als Alleinstehende, eine eigenständige Absicherung der verheirateten Frau war in der Rentenreform jedoch nicht vorgesehen. Im Hintergrund steht das vor allem bei den konfessionellen Kräften vorherrschende Ehe- und Familienbild, das der Frau im Rahmen der geschlechtlichen Arbeitsteilung ihren Platz in der Haushaltsführung und Kindererziehung zuwies. Eine Bestätigung findet diese politische Ausrichtung durch die Tatsache, dass bis in die 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts hinein die Niederlande über die geringste Beschäftigungsquote von Frauen sowie die relative geringste Anzahl von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen verfügte.

Liest man die durch das Allgemeine Altersgesetz institutionalisierte Rentenregelung auf dem Hintergrund des seit Beginn des Rentenstreites schwelenden Auseinandersetzung zwischen Anhängern der Idee einer steuerfinanzierten staatlichen Rente und denjenigen einer beitragsfinanzierten Sozialversicherung, dann kann man – wie es auch in der parlamentarischen Beratung zum Ausdruck kam[465] – von einem Kompromiss, einer „Synthese zweier widerstreitender Konzeptionen“[466] sozialer Sicherung sprechen. Dies darf jedoch nicht in dem Sinne begriffen werden, als dass die Kontrahenten ihre divergierenden Positionen in Verhandlungen über-

---

[464] van Vorselen (1993), 54 - 56

[465] Vgl. dazu u. a. die bei Roebroek/ Hertogh (1998), 300f überlieferten Zitate des Sozialdemokraten van Lier und des Liberalen Oud.

[466] De Leede/ Schulte, Zur Entwicklung der niederländischen Sozialversicherung a. a. O., 26

prüft und dann auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners eine neuen Rentenkonzeption entwickelt hätten. Eine solche Sicht unterschlägt den Wandlungsprozess, den das katholische Lager und der sozialdemokratische Block durchgemacht hatten und zu dem sie entweder durch historische „Kontingenzen" gezwungen waren oder den sie sich selbst auferlegt hatten, weil er neuem Selbstverständnis entsprach.

Doch jenseits der den historischen Zeitumständen zu verdankenden Veränderungen, die nicht nur zur römisch – roten Koalition führten, sondern auch die allgemeine Rentenversicherung ermöglichten, sollen im Folgenden die synthetischen Elemente der neuen Rentenversicherung dargestellt werden, wobei allein schon die Semantik diese Synthese zum Ausdruck bringt. Wohl nicht von ungefähr spricht der Gesetzestitel von „Algemene Ouderdomswet" und vermeidet damit bewusst eine sprachliche Festlegung entweder auf den Versicherungs- oder den staatlichen Versorgungsgedanken. Damit können die unterschiedlichen Konzeptionen zumindest sprachlich „unter einen Hut" gebracht werden. Eine Durchsicht der einzelnen Elemente lässt dennoch eine Zuordnung zu den verschiedenen Konzeptionen zu.

Dem Versicherungsgedanken lässt sich zum einen die Beitragszahlung zurechnen, die bezogen auf den Zeitpunkt der Institutionalisierung der AOW zu Unrecht als eine Sondersteuer wiedergegeben wird.[467] Funktional ist eine solche Kennzeichnung nicht falsch, dennoch – und dies dürfte für die katholische Säule entscheidend gewesen sein – unterstreicht die definitive Zwecksetzung dieser Finanzierung den Versicherungscharakter und nicht die staatliche Fürsorge oder Vorsorge. Als Steuer wäre über ihre Verwendung im Rahmen parlamentarischer Beratungen entschieden worden. Mit der zweckgebundenen Beitragszahlung war hingegen ein Rechtsstatus verbunden.

Zweifellos wird man auch die Beitragsbemessungsgrenze und die Organisation der Allgemeinen Alterssicherung dem Versicherungsprinzip zurechnen müssen, die von den Konfessionellen durchgesetzt wurden, um den staatlichen Einfluss möglichst gering zu halten. Die zentrale Sozialversicherungsbank, die mit der Durchführung der Rentenversicherung betraut worden war, war drittelparitätisch von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat besetzt und brachte damit noch einmal das

---

[467] So u. a. von Schmitz (1983), 86

antistaatliche Vorverständnis wie das auf Überwindung der Klassengegensätze beruhende Korporationsmodell zum Ausdruck. Außerdem wurde trotz der staatlichen Beteiligung die Selbstverwaltung dieses parastaatlichen Organs herausgehoben und somit der für die „Sozialversicherung" typische Charakter betont. Nicht von ungefähr fanden gerade die konfessionellen Kräfte diese Organisationsstruktur der Sozialversicherung besonders wichtig.[468] Auch der Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung im Leistungsrecht ist „ als Ausdruck des Versicherungsgedankens anzusehen"[469], wird damit doch der Rechtsanspruch auf Grund zuvor geleisteter Beiträge hervorgehoben, wenngleich es durchaus Personen gibt, die aufgrund ihrer Einkommenssituation keine Beiträge gezahlt haben. Gleiches gilt auch für rentenmindernde Wirkung von Auslandsaufenthalten. Auch damit wird noch einmal der Zusammenhang von Beitrags- und Rentenleistung gestärkt, der im Rahmen des Breadwinner - Modells noch abgelehnt worden war. Der Versicherungscharakter des AOW wird auch dadurch gestärkt, dass Personen, die aus religiösen Überzeugungen den Versicherungsgedanken ablehnten, sich von Beitragszahlungen suspendieren lassen konnten, dann jedoch Steuern in gleicher Höhe entrichten mussten.

Aber auch die Idee der staatlichen Fürsorge hat sich im Gesetz niedergeschlagen. Neben der Einbeziehung der ganzen Wohnbevölkerung in das System der Alterssicherung erinnert auch die einheitliche Rentenleistung unabhängig von der Beitragszahlung an staatliche Vorsorgesysteme; damit war das für Versicherungen typische Äquivalenzprinzip bzw. die Beitragsgerechtigkeit durchbrochen. Durch die Einbeziehung auch von Nichtbeitragszahlern wird dieses Moment noch verstärkt.

Im Unterschied zur „moralischen Anspruchslosigkeit" der deutschen Rentenversicherung, die „jedem Teilnehmer (es) leicht (macht), die subjektive Gewissheit zu haben, dass er bekommt, was ihm zusteht, ebenso wie es die Gewissheit nährt, dass niemand bekommt, was ihm nicht zusteht"[470], zeichnet sich das niederländische gesetzliche Alterssicherungssystem durch ein hohen moralischen An-

---

[468] Het C.N.V over het wetsontwerp Ouderdomsverzekering a. a. O, 14

[469] Pöhler (1996), 110

[470] Offe (1990), 185.

spruch aus: es ist nicht nur durch das hohe Maß an Umverteilung von oben nach unten gekennzeichnet. Der universale Solidaritätsgedanke umschließt die ganze Wohnbevölkerung und besteht nach den zuvor schon zitierten Worten Veldkamps „im gemeinsamen Tragen von gemeinsamen Lasten".

Die neue Rentenversicherung setzte auch den Beginn eines neuen Wohlfahrtsstaates, der zentrales Element eines sozio – ökonomischen Konzeptes wurde. Auch hier gingen die konfessionellen – vor allem katholischen – und sozialdemokratischen Kräfte aufeinander zu. So wie die katholische Säule – getrieben durch den Linkskatholizismus und die katholische Arbeiterbewegung – zunehmend den umverteilenden Sozialstaat und die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hohen Sozialleistungen als wertvoll anerkannte und die verfassungsmäßige Verankerung sozialer Rechte als echten sozialen Fortschritt begrüßte[471], so verabschiedete sich das sozialdemokratische Lager zunehmend von den sozialisierenden und plansozialistischen Vorstellungen. Vor allem die nach dem von der sozialdemokratischen Planungskommission im Jahre 1951 veröffentlichten Dokument „De weg naar vrijheid, Een socialistisch perspektief" einsetzende innerparteiliche Diskussion, die auch auf die konfessionelle Kritik an den immer noch vorhandenen plansozialistischen Elementen reagierte, vollzog einen deutlichen Wandel im sozio – ökonomischen Denken. Es ist auf der einen Seite van Uyl, der die Vorteile des Preismechanismus und die Notwendigkeit der Strukturpolitik betonte, und auf der anderen Seite Tinbergen, der die Frage nach einer „vernünftigen Einkommens- und Vermögensverteilung" aufwarf und Einkommensunterschiede nicht generell für ungerechtfertigt hielt, sondern das Kriterium der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit und Produktivität betonte. Nicht mehr der direkte Eingriff in den Wirtschaftsprozess wurde von der Mehrheit der Sozialdemokraten befürwortet, sondern eine indirekte Steuerung der Wirtschaft durch von Keynes beeinflusste makroökonomische Politik.[472] Faktum ist, dass sich die Positionen von Katholiken und

---

[471] Vgl. dazu u. a. den Wandel der Einstellung Veldkamps zur Volksversicherung. Mit dem Abstand von mehr als 20 Jahren hat der spätere Sozialminister die Volksversicherung ausdrücklich gelobt und die Phase von 1955 bis zur Mitte der 60er Jahre zur bedeutendsten in der Geschichte der niederländischen Sozialpolitik erklärt. Entscheidend war für ihn dabei, dass die soziale Sicherheit zu einem fundamentalen Recht mit Verfassungsrang weiterentwickelt wurde. Vgl. Veldkamp (1978), 107f.

[472] ter Heide (1986), 194 - 202

Sozialdemokraten in der Frage der sozio – ökonomischen Politik immer weiter annäherten.

Parallel dazu zog die KVP ihre Lehren aus der Austeritätspolitik der Regierung Colijn in den 30er Jahren. In der Auseinandersetzung um die „Nota inzake de industrialisatie van Nederland", in der die Regierung ihre Industrialisierungspolitik näherhin erläuterte, führte der KVP – Wirtschaftsminister van den Brink aus, dass die Zurücknahme der nach dem Krieg eingeführten gelenkten Ökonomie keine Rückkehr zur „freien" Marktwirtschaft bedeute, sondern ein zielgerichtetes ökonomisches System angestrebt würde, das in Übereinstimmung mit den „höheren gesellschaftlichen Werten" stehe, die außerhalb der ökonomischen Sphäre gebildet würden.[473] Mit Ter Heide, der das wirtschaftspolitische Denken in konfessionellen und sozialdemokratischen Kreisen analysiert hat, kann festgehalten werden, „dass fundamentale Unterschiede zwischen diesen Gruppierungen nicht mehr bestanden"[474].

Der mit dem van Rhijn – Report einsetzende Prozess der Entwicklung eines neuen Rechtsgrundes für die soziale Sicherheit insgesamt, der in der Anerkennung von sozialen Rechten als Kennzeichen der Bürgerschaft seinen Ausdruck fand, für deren Verwirklichung die niederländischen Gesellschaft repräsentiert durch den Staat die Verantwortung trägt, leitete eine neuen Epoche des niederländischen Wohlfahrtsstaates ein. Neben den bisher schon aufgezeigten Umständen hat zweifellos auch die Stärke der kommunistischen Bewegung in den 40er und zu Beginn der 50er zum Ausbau des niederländischen Wohlfahrtsstaates beigetragen.[475] Deren gewachsene parlamentarischen Stärke und vor allem die besonders von Kommunisten getragene „Einheitsgewerkschaftszentrale" (EVC), die auf eine Politisierung der gewerkschaftlichen Arbeit drängte, drohte dem aus den alten 1943/ 44 hervorgegangenen „Raad van Vakcentrales" das Wasser abzugraben.[476] Wenn jener von ei-

---

[473] von Wissem (1982), 171ff

[474] Ebd., 202

[475] So errang die kommunistische Partei, die bei den Wahlen vor dem 2. Weltkrieg lediglich zwischen 1 und 4 Parlamentssitze gewinnen konnte, 1946 10, 1948 8 und 1952 6 Sitze.

[476] Die Zunahme der Kommunisten erklärte sich u.a. auch aus der „Kollaboration" der niederländischen sozialdemokratischen Gewerkschaften mit der deutschen Besatzungsmacht. Als einzige der Gewerk-

ner „Volksfrontpolitik“ getragenen alternativen Einheitsgewerkschaft wegen der Kooperationsbereitschaft mit dem sozialdemokratischen Verband NVV auf der einen Seite und wegen des Kalten – Krieges – Klima auf der anderen Seite auch kein durchschlagender Erfolg beschieden war – 1964 löste sich die Organisation offiziell auf –, so führte die Angst vor einem Erstarken des kommunistischen Einflusses jedoch zu einer Beschleunigung des Ausbaus des niederländischen Wohlfahrtsstaates. In gleicher Weise drängte die Angst des katholischen Lagers, die katholische Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung an die sozialdemokratische PvdA zu verlieren, die KVP dazu, den sozial- und wirtschaftspolitischen Vorstelllungen des Linkskatholizismus Rechnung zu tragen.

Das nach dem Krieg installierte niederländische Rentenversicherungssystem war aber nicht nur möglich auf dem Hintergrund des kulturellen Wandels sowie dem Willen zur Kooperation zwischen den beiden großen Parteien sowie den Gewerkschaftsverbänden, sondern auch wegen seiner „Einpassung“ in ein neues sozio – ökonomisches Konzept der Nachkriegszeit. Veranschaulicht werden kann dies an zwei Elementen der Rentenversicherung. Die im tripartistischen Verwaltungsorgan der Rentenversicherung zum Ausdruck kommende Selbstverwaltung unter Einschaltung des Staates ist ein Spiegelbild des vor allem vom Linkskatholizismus durchgesetzten korporativen Ordnungsmodells der Nachkriegszeit und entsprach den nach dem Kriege veränderten Arbeitsbeziehungen, die sich nach den Worten von Albeda auf drei Begründungszusammenhänge zurückführen: „Der christlich – soziale Gedanke, anstelle des Klassenkampfdenkens die Versöhnung zu setzen. Man hoffte durch Schaffung von Betriebsorganen den Klassenkampf durch die gemeinsame Verwaltung von Produktionszweigen zu überwinden und eine gemeinsame Verwaltung durch Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzubauen. Der sozialistische Gedanke der staatlich gelenkten Wirtschaft, in deren Führung die Sozialpartner eingeschaltet werden sollten. Der liberale Gedanke der wirtschaftlichen Selbstverwaltung durch die Wirtschaft.“[477]

---

schaften hatte sich die sozialdemokratische beim deutschen Einmarsch nicht selbst aufgelöst, sondern in einer Kooperationspolitik ein Minimum an gewerkschaftlicher Handlungsfreiheit zu retten versucht. Vgl. u. a. Lepszy (1979), 158

[477] Albeda (1974), 368.

Auf der Grundlage des Dekretes zur Regelung der Arbeitsbeziehungen 1945[478] sowie des Gesetzes über die öffentlich – rechtliche Wirtschaftsorganisation aus dem Jahre 1950[479] werden Kooperations- und Konsultationsorgane geschaffen, die den in der „unmittelbaren Nachkriegszeit stark ausgeprägte(n) gemeinsame(n) Wille(n) zum Wiederaufbau, die Notwendigkeit schnellen wirtschaftlichen Wachstums und die weitverbreitete Überzeugung" zum Ausdruck brachten, „dass diese Aufbauleistung nur durch gemeinsame Anstrengung und unter Einschluss der Tarifparteien und der Regierungsseite erreicht werden könnte..."[480] Der Sozialversicherungsrat, zu dessen Aufgabe die Selbstverwaltung der Sozialversicherung gehörte und der ebenfalls drittelparitätisch besetzt ist, ordnete sich reibungslos in den Sociaal – Economische Raad (SER) ein und stärkte von Seiten des Sozialversicherungswesens die korporative Struktur. Die zuvor schon von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gegründete „Stichting van de Arbeid" wurde von Seiten der Regierung als Beratungsorgan in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik anerkannt und war in der Folgezeit die zentrale Instanz für die Lohnpolitik. Ihr kam im Konzept der neuen Wirtschafts- und Industriepolitik eine zentrale Bedeutung zu. Mit dieser korporativen Struktur hatten sich zweifellos die ordnungspolitischen Vorstellungen der Katholiken durchgesetzt, die das staatliche Handeln in das der intermediären Instanzen einbanden. Die Bedeutung der für die niederländische Gesellschaft und Politik so typische Konsultations- und Entscheidungsstruktur kann überhaupt nicht hoch genug eingeschätzt werden. In ihrer auf Kompromiss und Konsens angelegten Gutachtertätigkeit übte sie einen so hohen Einfluss auf die parlamentarische Entscheidung und das Regierungshandeln aus, dass sie von einigen auf eine Stufe mit Regierung und Parlament gestellt wurde. Die spezifische Struktur der Verwaltung der Sozialversicherung verstärkte diese Tendenz.

Die Einpassung des niederländischen Rentenversicherungssystems in das socio – ökonomische Konzept der Nachkriegsgesellschaft kann jedoch nicht nur an der

---

[478] Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA). Dieses war ursprünglich als Übergangsgesetz verabschiedet worden.

[479] Publiekrechtliche Bedrijfsorganisatie (PBO)

[480] Lepszy (1979), 165

korporativen Struktur abgelesen werden. Genauso entscheidend ist ihre Kompatibilität mit der spezifischen Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit. Die niederländische Wirtschaftsstruktur war noch – Folge der „industriellen Verspätung“ im 19. Jahrhundert - bis in die Zeit des 2. Weltkrieges durch Kleinbetriebe, Handel, Verkehr und Landwirtschaft geprägt. Die Ökonomie war weitestgehend auf den Binnenmarkt orientiert, der gegen ausländische Konkurrenz durch Einfuhrkontingentierungen geschützt war. Unter den veränderten internationalen Rahmenbedingungen der Zeit nach dem 2. Weltkrieg wird die Binnenmarktorientierung aufgegeben und eine exportorientierte Wirtschaftentwicklung angezielt. Damit wurden die Niederlande auch Standort international operierender Großunternehmen.

Im Zuge einer auf den Weltmarkt und den internationalen Wettbewerb ausgerichteten Wirtschaftspolitik spielt die Lohnpolitik eine bedeutende Rolle. Zwei Momente sind dabei besonders hervorzuheben: Erstens mussten die Löhne die Existenz der Arbeitnehmer und ihrer Familien sichern, weshalb die Regierung mit dem Dekret über die Arbeitsbeziehungen (BBA) eine Vereinheitlichung der Lohnstruktur nach Branchen und Qualifikationsstufen durchgeführt und diese nach einem (nach Regionen leicht differenzierten) Existenzminimum ausgerichtet hatte.[481] Der sozialen Sicherheit und deren Ausbau nach dem 2. Weltkrieg kam dabei die Funktion einer „Schmierrolle der socio – ökonomischen Verhältnisse“ zu. Denn mit der stärkeren Weltmarktintegration wuchs auch die Krisenanfälligkeit. Finanzielle Leistungen aus den sozialen Sicherungssystemen konnten die materiellen Folgen einer möglichen Krise auffangen. Zweitens – und dieses Moment ist noch wichtiger – sollte durch eine bewusste Niedriglohnpolitik die Kostenstruktur der Unternehmen unter Kontrolle gehalten und somit im internationalen Wettbewerb eine Weltmarktposition erobert werden. Der sozialen Sicherung kam in diesem Zusammenhang die Funktion eines „Tauscheffektes“[482] zu: niedrige Lohnabschlüsse konnten durch eine Ausweitung von sozialen Sicherungssystemen und entsprechenden Leistungen kompensiert werden. Diese von allen relevanten politischen Kräften geteilte Zielsetzung konnte aber nur dann erreicht werden, wenn die Lohnpolitik nicht dem „freien Spiel“ der Tarifpolitik überlassen wurde, sondern in eine gelenkte Lohnpoli-

---

[481] Zimmermann (1986), 76

[482] Janssen/ Berben (1982), 16

tik unter Einschluss der Regierung überführt wurde. Mit dieser Maßnahme wurde auf eine Debatte am Ende der 30er Jahre zurückgegriffen, in der sich zwei Gedanken durchgesetzt hatten, die unter den veränderten Bedingungen der Nachkriegszeit nun realisiert werden konnten: Erstens können in Tarifverhandlungen ausgehandelte Löhne zu hoch sein, weshalb der Regierung zweitens das Recht zugestanden werden muss, im Sinne eines von ihr zu definierenden Gemeinwohls, diese für unwirksam zu erklären.[483] Der Unterschied zur Vorkriegszeit liegt darin, dass nun nicht mehr die Regierung allein das „Gemeinwohl" definiert und sie deshalb auch nicht mehr allein für die zu treffenden Maßnahmen verantwortlich gemacht werden kann. Das Konfliktpotential wird durch die Verlagerung auf die Ebene der korporativen Entscheidungsstrukturen erheblich reduziert.

Die mit der Einbindung der Gewerkschaften in diese korporativen Entscheidungsstrukturen verbundene tendenzielle Aufgabe der Tarifautonomie und des Streikrechts – wenn auch nicht einem formalrechtlichen Sinne – wurden von diesen akzeptiert. Die Veränderung gewerkschaftlichen Handelns, das G. Therborn in einer vergleichenden Untersuchung von schwedischen und niederländischen Gewerkschaften als den Gegensatz von Arbeitsmarktpartei und Sozialpartner beschreibt[484], wurde von den Befürwortern einer gelenkten Lohnpolitik, mit dem Hinweis auf die ab den 50er Jahren erreichte Vollbeschäftigung gerechtfertigt. Verständlich ist sie vielleicht nur auf dem Hintergrund der traumatischen Erfahrung der Massenarbeitslosigkeit in den 30er Jahren.[485] Die gelenkte Lohnpolitik war nicht nur kompatibel mit der Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik auf Exportorientierung und der Umstrukturierung der Wirtschaftstruktur der Niederlande in Richtung „Industriegesellschaft", sie führte auch zu einer Nivellierung der Einkommensunterschiede. Die auf eine dreistufige Qualifikationsstruktur reduzierten Einkommensdifferenzen betru-

---

[483] Windmuller/ de Galan (1979), 73.

[484] Therborn (1989), 228 – 231; Ob man das gewerkschaftliche Verhalten jedoch wie E. Zimmermann (1986), 76f als „Selbstunterwerfung" und „Objekt der Staatsintervention ohne eigenständigen Entscheidungsspielraum" bezeichnen kann, darf bezweifelt werden. Tatsache ist allerdings, dass die Niederlande bis in die 60er Jahre hinein, die geringste Zahl an Ausfalltagen in Folge von Streiks in Westeuropa zu verzeichnen hatte.

[485] Albeda (1973), 217

gen maximal 20 Prozent zwischen erster und dritter Qualifikationsstufe. Regionale Lohnunterschiede werden nur noch zum Ausgleich regional unterschiedlicher Lebenshaltungskosten zugelassen.[486]

Das neue Rentenversicherungssystem, das mit dem AOW von 1956 realisiert wurde, ist in mehrfacher Hinsicht mit dem Konzept der gelenkten Lohnpolitik als dem Kernelement des sozio – ökonomischen Konzepts der Nachkriegszeit kompatibel und verbunden. Als ein universales System, das durch die Beiträge der individuell Versicherten finanziert wird, belastet es die Unternehmen nicht; die dadurch niedrig gehaltenen Produktionskosten ermöglichen es den Niederlanden, eine im internationalen Wettbewerb gute Konkurrenzposition zu erzielen und damit erfolgreich den Weg einer Umstrukturierung der Wirtschaft zu gehen. Als universales Mindestsicherungskonzept, das ebenso wie die staatliche Mindestlohnpolitik eine untere Einkommensgrenze zog, die nicht unterschritten werden durfte und somit dem Gedanken der Bedarfsgerechtigkeit eine größere Bedeutung zumaß als dem der Leistungsgerechtigkeit, zielte die Rentenversicherung auf die Vermeidung von Armut. Die Nichterreichung dieses Zieles war von allen politischen Seiten der alten Rentenversicherung immer wieder zum Vorwurf gemacht worden. War das Rentenversicherungskonzept schon kompatibel mit den von den tragenden politischen Kräften favorisierten Wirtschaftspolitik und ließ es sich ebenso einbinden in das wohlfahrtstaatliche Ziel der Armutsvermeidung, das ebenso Zielsetzung der Mindestlohnpolitik war, so wurde auch das in der gelenkten Lohnpolitik anvisierte Ziel der Einkommensumverteilung durch die Rentenversicherung unterstützt. Auch andere sozialpolitische Maßnahmen dienten diesem Ziel. So waren auch die Leistungen der Kindergeldregelung einheitlich geregelt. Steuerfreibetragsregelungen wie in Deutschland, die die Lebensstandardsicherung zum Ziel hatten, sind in den Niederlanden unbekannt. Durch solche, die ganze Bevölkerung im Sinne einer Volksversicherung einschließenden einheitlichen Leistungen, wurde der Gedanke der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die soziale Sicherheit verstärkt, den der Rhijn – Report im Anklang an Beveridge als Rechtsgrund für die Sozialversicherung formuliert hatte.

---

[486] Zimmermann (1986), 86

Wenn schon auf der politischen und kulturellen Ebene bei aller Anerkenntnis des Wandels, der der Politik des Durchbruchs geschuldet ist, die nationale Einheit nicht geschaffen werden konnte, und die niederländische Gesellschaft der Nachkriegszeit ähnlich segmentierte Züge aufwies wie die Vorkriegsgesellschaft, so sollte wenigstens auf der Ebene der Sicherung der materiellen Existenzgrundlagen ein Höchstmaß an Sicherheit für alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden, ohne die Funktionserfordernisse einer kapitalistischen Marktwirtschaft sowie einer expotorientierten Ökonomie zu beeinträchtigen. Der in der wirtschafts- und Sozialpolitik der Nachkriegszeit inkorporierte Gedanke einer kooperativen und solidarischen Gesellschaft darf als Grundlage der Kultur des ‚Polder Modells'[487] angesehen werden, die den Vertrag von Wassenaar möglich machte, in dem sich Tarifvertragsparteien und Staat auf ein rechtlich verbindliches Instrumentarium der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit einigten. Ohne diese Kultur wäre ein solcher Vertrag wohl nicht zustande gekommen.

---

[487] Visser/ Hemerijck (1997); dies. (1998), 11 – 15.

4. Eingeschränkte Lebensstandardsicherung versus universale Armutsvermeidung: Leitbilder der Alterssicherung im Vergleich

Intention der beiden vorausgegangenen Kapitel war es, die Leitbildentwicklung der Alterssicherungssysteme in den Niederlanden und Deutschland seit ihrer Konstitution herauszuarbeiten und die Diskurse zu analysieren, die zu einem Leitbildwandel in den Reformen der 50er Jahre beigetragen haben. Dabei konnte in einem ersten Ergebnis festgehalten werden, dass beide Systeme im historischen Längsschnitt sowohl Kontinuitäten als auch Veränderungen aufwiesen. Unter dem Gesichtspunkt des Leitbildwandels weist dieser in den Niederlanden größere Ausschläge auf als in der Bundesrepublik. In den folgenden Ausführungen sollen die reformierten Systeme und das in sie eingeschriebene Leitbild einem Vergleich unterzogen werden Dies soll in drei Schritten erfolgen. In einem ersten sollen die zentralen Konstruktionsprinzipien einander gegenübergestellt sowie ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden. In einem zweiten Schritt sollen die hinter den Konstruktionselementen stehenden normativen Begründungszusammenhänge eruiert und in einem vergleichenden Diskurs näherhin bestimmt werden.

4.1 Konstruktionsprinzipien der Alterssicherung im Vergleich

Folgt man der von Döring aufgestellten Kriteriologie, dann lassen sich die nationalen Alterssicherungssysteme unter dem Gesichtspunkt der Zielsetzung, des Personenkreises, der in die Alterssicherung einzubeziehen ist, des Leistungsniveau und

der Finanzierung unterscheiden. Die im Zusammenhang dieser Untersuchung zu thematisierende Leitbildentwicklung lässt es geboten erscheinen, nicht nur die institutionellen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu benennen, sondern auch davon ausgehenden Effekte und Hintergrundannahmen bzw. Dynamiken wie das Versicherungsverständnis, das Gerechtigkeitsverständnis oder die sich ergebenden Verteilungseffekte näherhin zu betrachten.

Bis zum 2. Weltkrieg bzw. bis zur Reform Rentenversicherungen in den 50er Jahren sind die Alterssicherungssysteme in Deutschland und den Niederlanden als kategoriale Alterssicherungen konzipiert gewesen. Der in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogene Personenkreis bestand aus Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Mit der Reform der Systeme trennten sich die Wege. Während das deutsche System mit Abstrichen auf dem mit der Konstituierung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung eingeschlagenen Pfad blieb und auch nach der Reform 1957 als kategoriale Arbeitnehmerversicherung eingerichtet wurde, die allerdings die zwischen Angestellten und Arbeitern bestehenden Leistungsunterschiede aufhob, vollzog die niederländische Rentenversicherung einen deutlichen Pfadwechsel. Das Verbleiben in den vorgezeichneten Bahnen wurde in der Bundesrepublik insofern erleichtert, als die Selbständigen über eigene Alterssicherungssysteme verfügten, die eine Ausweitung der Versicherungspflicht auch auf diese Gruppe als nicht opportun erscheinen ließ. Der Wandel der niederländischen Alterssicherung in eine universale Volksversicherung, deren Kriterium nicht einmal die Staatsbürgerschaft, sondern nur noch die Einwohnereigenschaft war, ist ein deutlicher Paradigmenwechsel. Ausschlaggebende Momente dafür waren die Erfahrung der niederländischen Exilregierung in London mit der Debatte über den Beveridge–Plan sowie die Verarmung der „kleinen Selbständigen“ in der Weltwirtschaftskrise in den 30er Jahren. Letzteres hatte deutlich vor Augen geführt, dass diese Gruppe zu den wirtschaftlich verwundbarsten in den Niederlanden gehörte. Den sozialen Sicherungsinteressen dieser Gruppe konnten sich die konfessionellen Parteien nicht verschließen, weil sie zu ihrem politischen Klientel gehörte. Dem sozialdemokratischen Lager entsprach die Ausweitung auf eine universale Alterssicherung insofern, als es damit die Hoffnung verband, das „klassenkämpferische Image“ ablegen und in die bürgerlichen Kreise eindringen zu können.

Neben den in eine als Pflichtversicherung konzipierte Rentenversicherung einzubeziehenden Personenkreis ist die Zielssetzung das zweite fundamentale Unter-

scheidungsmerkmal zwischen dem deutschen und dem niederländischen Alterssicherungssystem. Der Pfadwechsel hin zu einem universalen System der Alterssicherung in den Niederlanden steht in einem engen Zusammenhang mit dem Ziel der Armutsvermeidung in der gesetzlichen Alterssicherung, wie sie in der Reform von 1956 verankert wurde. Während in der Bundesrepublik die Rentenversicherung auf das Ziel der Lebensstandardsicherung fixiert ist, und alle bis zur 57er Reform bestehenden armutsverhindernden Grundsicherungselemente abgestreift wurden, wurde die niederländische gesetzliche Rentenversicherung in ein universales Basissicherungssystem transformiert. Das Ziel der Lebensstandardsicherung wurde den auf Branchen- oder Unternehmensebene bestehenden und meistens paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanzierten Rentenversicherungen übertragen. Im Unterschied dazu wurde in der Bundesrepublik das Ziel der Armutsvermeidung der kommunal organisierten Sozialhilfe übertragen. Diese kennt zwar auch im Unterschied zum alten Armenrecht einen Rechtsanspruch auf Unterstützung, setzt allerdings eine Bedürftigkeitsprüfung voraus. Dieser Rechtsanspruch ändert aber auch nichts daran, dass die Sozialhilfe als „last ressort" konzipiert ist, das nur dann ersatzweise einspringt, wenn alle anderen Maßnahmen bzw. Unterstützungssysteme inklusive dem der Familie ausgeschöpft waren. Vermeidung von Armut ist kein Ziel der deutschen Rentenversicherung, auch wenn dieses Ziel unter der Voraussetzung einer weitestgehend ununterbrochenen vollzeitigen Erwerbsbiographie und entsprechendem Erwerbseinkommen in aller Regel erreicht wird. Das Ziel einer Armutsvermeidung bzw. der Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums für alle Einwohnerrinnen und Einwohner hat auch das Algemene Ouderdomswet (AOW) nicht automatisch erreicht. Die Implementierung eines Anpassungsmechanismus an relative Einkommensgrößen gelang erst 1964. In einer Novellierung des AOW wurde die Leistungshöhe auf das Niveau des in der Sozialhilfe festgelegten Niveaus angehoben, wobei man sich am Mindestlohn eines Industriearbeiters orientierte. Ein verheiratetes Paar erhielt demnach 70 Prozent des gültigen Mindestlohnes, während die Rente einer alleinstehenden Person der Rente von Verheirateten entsprach. Weitere Novellierungen in den 70er Jahren haben das Niveau der AOW auf das des Mindestlohnes angehoben, während ein Automatismus diese Entwicklung vervollständigte.

Die unterschiedlichen Zielsetzungen der Rentenversicherungen haben auch Effekte auf andere Sicherungssysteme und den Arbeitsmarkt. Die Sicherung des so-

zio-kulturellen Existenzminimums der ganzen Wohnbevölkerung entlastet das System der Sozialhilfe. Das soziale Risiko der Armut alter Menschen ist effektiv aufgehoben bzw. bedeutend geringer als in den Bundesrepublik, das eine dreimal so hohe Gefährdungsrate aufweist.[488] Das deutsche Rentenversicherungssystem ist im Vergleich dazu nicht armutsfest, schon gar nicht für die ganze Bevölkerung. Die Vermeidung von Armut im Alter ist abhängig von der vorausgegangenen Stellung auf dem Arbeitsmarkt, auch wenn die deutsche Gesetzgebung durch die Rente nach Mindestlohn (1972) und den „Einzug" einer Grundsicherung das Ziel einer Armutsvermeidung nachholen wollte. Faktisch ist die Vermeidung von Armut im Alter in der Bundesrepublik nach wie vor am besten durch eine ununterbrochene Erwerbsbiografie bzw. im Falle der Hinterbliebenrente durch eine lebenslange Ehe garantiert.[489] Durch die lang anhaltende Arbeitslosigkeit und die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse wird aber dieses Ziel in der Rentenversicherung nicht erreicht werden, sondern es werden zusätzliche Leistungen aus der Sozialhilfe notwendig sein.

In der Frage der Finanzierung des Systems der gesetzlichen Alterssicherung weisen beide Länder Gemeinsamkeiten und Unterscheide auf. Während zur Finanzierung des deutschen Systems Lohnbestandteile als Beiträge herangezogen werden, die paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufzubringen sind, wird die niederländische Rentenversicherung durch individuelle Beiträge finanziert. Wegen deren Integration in das Einkommensteuersystem kann sie zu Recht als ein quasi-steuerfinanziertes System bezeichnet werden. In beiden Systemen ist eine dem liberalen Prinzip der Eigenverantwortung geschuldete Beitragsbemessungsgrenze eingezogen. Zwar werden beide Rentenversicherungssysteme auch durch staatliche Zuschüsse unterstützt, doch sind diese in dem deutschen System als auslaufende Posten verstanden worden, die der aktuellen Notlage nach dem Kriege und der Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen geschuldet waren. Mit der Normalisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der Arbeitsmarktverhältnisse sollten diese verschwinden. Das niederländische System ist hingegen systematisch auf die staatliche Mitfinanzierung für den Personenkreis angewiesen, der über kein

---

[488] Guger (2006), 240

[489] Die Rentenleistungen aufgrund von Erziehungszeiten von Kindern bleiben unberücksichtigt.

eigenes Einkommen verfügt. Die Umwandlung der Beitragszahlung zu der Rentenversicherung in eine zweckgebundene Quasi-Steuer und ihre Einbindung in ein reformiertes Einkommensteuersystem haben in den Niederlanden „die letzte Bastion des (privaten, H. Z.) Versicherungsgedankens aus dem Wege geräumt:“[490] Die in beiden Reformen festgelegte Beitragsfinanzierung legitimiert den Eigentumscharakter der Rente, der in der Bundesrepublik wegen des prinzipiellen Fehlens von staatlichen Zuschüssen allerdings stärker ausgeprägt ist als in den Niederlanden.

Der fundamentale Unterschied in den Kerninstitutionen der gesetzlichen Alterssicherung sollte jedoch die Gemeinsamkeiten zwischen beiden Institutionen nicht vergessen machen. Die Systeme beider Länder sind nach dem Modell des männlichen Familienernährers (Male-Breadwinner-Modell) ausgerichtet. Dies gilt auch für die Niederlande, wo die Zahlung der Rentenleistung durch das Erreichen der Altersgrenze des Mannes ausgelöst. Allerdings sind die Folgen doch sehr unterschiedlich: Die verheiratete Frau erwirbt zwar keine eigenständige Rente, sondern das verheiratete Paar erwirbt nach der Reform von 1956 eine „Familienrente“, die niedriger liegt als die Rente von zwei Ein-Personen–Haushalten. Unabhängig von der Erwerbsbiografie erwerben beide Partner im niederländischen System nach 50 Jahren Wohnsitz identische AOW-Ansprüche. Im Hintergrund steht bei beiden Systemen das bürgerliche Familienmodell und die mit ihr verbundene geschlechtsbezogene Rollenzuweisung von männlicher Erwerbs- und weiblicher Reproduktionsarbeit. Folge dieser Strukturierung ist die im europäischen Vergleich niedrige Quote von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen in beiden Ländern, die – den europäischen Süden ausgenommen - noch bis in die jüngere Vergangenheit durch einen sozialpolitischen Familialismus gekennzeichnet war - zu den niedrigsten in Europa zu zählen ist. Allerdings löste die Universalisierung der gesetzlichen Altersicherung in den Niederlanden eine eigenen Dynamik aus, die den Erwerb von eigenen Rentenansprüchen für Frauen schneller ermöglichte als in der Bundesrepublik, wo dieser nach wie vor an zuvor erbrachte Leistungen – Erwerbsarbeit oder Aufzucht von Kindern - gebunden ist.

Bzgl. der Organisation der Alterssicherungssysteme weisen beide Systeme ein hohes Maß an Übereinstimmung auf. Beide Institutionen sind als Selbstverwal-

---

[490] Roebrock/ Nelissen (2004), 208

tungsorgane drittelparitätisch durch Arbeitgeber, Gewerkschaften und Staat besetzt und spiegeln insofern den korporativen Charakter des politischen Systems wider. Dies ist in den Niederlanden noch deutlicher ausgeprägt als in der Bundesrepublik, wo die Beteiligung an der Selbstverwaltung der Rentenversicherung durch Beitragsleistung „erkauft" wird und deshalb Ausdruck eines „Tauschgeschäftes" ist, während in den Niederlanden die paritätische Besetzung der Sozialversicherungsbank, die für die Leistungen der Rentenversicherung verantwortlich ist, Ergebnis des korporativen Konsenses ist. Wichtig für beide Länder an dieser Konstruktion ist die Konzeption der Alterssicherung als Sozialversicherung und nicht als exklusive staatliche Einrichtung. Die von den beiden Rentenversicherungssystemen ausgehenden interpersonellen Verteilungseffekte fallen sehr unterschiedlich aus. Während für die Niederlande ein sehr hoher Umverteilungseffekt zu konstatieren ist, fällt dieser für das Rentenversicherungssystem der Bundesrepublik niedriger aus. Diese Differenz ist Folge der Zielsetzung und des einzubeziehenden Personenkreises. Der relativ hohe Umverteilungseffekt in der Rentenversicherung der Niederlande kommt dadurch zustande, dass die Beiträge bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze als prozentualer Anteil vom Erwerbseinkommen minus Grundfreibetrag gezahlt werden, die Leistungen jedoch eine für alle gleiche Basisrente darstellen. Auch der zu zahlende Staatszuschuss verteilt die Leistungen auf diejenigen, die über kein eigenes Erwerbseinkommen verfügen und deshalb keine Beiträge in die Rentenversicherung einzahlen. Neben dieser Personengruppe gehört der Personenkreis mit nur geringer Teilzeitarbeit zu den Bevorzugten der rentenrechtlichen Regelung. Gemindert wird der Umverteilungseffekt durch die Beitragsbemessungsgrenze und die Nichtberücksichtigung von anderen Einkommensarten (Wertpapiere, Vermietung und Verpachtung etc.). Dies galt bis zur Einbeziehung der Versicherungsbeiträge in die Einkommenssteuer. Im Vergleich dazu ist der Umverteilungseffekt der deutschen Rentenversicherung relativ gering. Lässt man unberücksichtigt, dass Umverteilungseffekte durch die Berufs- bzw. die Erwerbsunfähigkeitsrente und die Anrechnung von Ersatz- und Ausfallzeiten eintreten, dann ist Umverteilung im System überhaupt nicht intendiert. Vielmehr ist die Umverteilung vom Zufall der Dauer des Rentenbezugs abhängig. Eine Ausnahme stellt die in den 70er Jahren installierte Rente nach Mindesteinkommen dar, die nach der Riesterreform durch eine Grundrente ersetzt wurde, sowie die Aufwertungsregelungen für teilzeitarbeitende Kindererziehende nach dem „Altersvermögensergänzungsgesetz"

(AVmeG) von 2001 dar. Sie gehorchen auch einem anderen Gerechtigkeitsverständnis, der Bedarfsgerechtigkeit. Diese differierenden Umverteilungseffekte sind nicht zuletzt Folge des unterschiedlichen Versicherungsverständnisses: Während für die Niederlande das „Soziale" der Sozialversicherung in dem – wie es Veldkamp ausgedrückt hat – „gemeinsamen Tragen von gemeinsamen Lasten" besteht, drückt sich das „Soziale" der deutschen Sozialversicherung durch die – auf Schreiber zurückgreifend – ökonomisch begründete Pflichtversicherung aus. Ansonsten atmet die 57er Reform in Deutschland deutlicher und stärker als in den Zeiten zuvor den Geist einer Privatversicherung, die die unterschiedlich gezahlten Beiträge auch in unterschiedlichen Leistungen zum Tragen kommen lässt.

Mit der letzten Bemerkung ist schon angedeutet, dass die hinter den jeweiligen gesetzlichen Rentenversicherungen stehenden bzw. in diese implementierten Gerechtigkeitsverständnisse deutliche Differenzen aufweisen. Während in das deutsche System das aus der Privatversicherung bekannte Prinzip der Leistungs- bzw. Äquivalenzgerechtigkeit Einzug gehalten hat, spiegelt sich im niederländischen System der Grundsatz der Bedarfsgerechtigkeit wider. Auch die Vorstellungen von Sicherheit weist nicht unerhebliche Differenzen auf. Während für das deutsche System soziale Sicherheit im Alter nur dann gewährleistet ist, wenn man in einem ununterbrochenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis mindestens durchschnittlich verdient hat, besteht die soziale Sicherheit in den Niederlanden in einer Garantie der Armutsvermeidung schon durch die Einwohnereigenschaft. Diese Differenz hat auch für den Arbeitsmarkt nicht unerhebliche Nebeneffekte: Der „Zwang zur Erwerbsarbeit" oder, um mit Esping–Andersen zu sprechen, der Kommodifizierungseffekt ist im deutschen System bedeutend größer. Denn nur ein Vollerwerbsarbeitsplatz garantiert Sicherheit auch im Alter. Folge dessen ist, dass die Teilzeitquoten in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich relativ niedrig waren und auch noch sind. Dies sieht in den Niederlanden anders aus. Nach dem kulturellen Modernisierungsschub in den 60er und 70er Jahren, der mental die geschlechtliche Rollenzuweisung lockerte, waren die strukturellen Hürden, auch einen Teilzeitarbeitsplatz anzunehmen, nicht mehr so groß wie in der Bundesrepublik. Zusammen mit den familienpolitischen Leistungen, die ebenfalls einen dekommodifizierenden Effekt haben, dürfte das universale Basisrentensystem dafür verantwort-

lich zu machen sein, dass die Niederlande heute die höchsten Teilzeitquoten bei Männern wie bei Frauen in der EU aufzuweisen hat.[491]

4.2 Kulturelle und normative Differenzen

Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Konstruktionsprinzipien der gesetzlichen Alterssicherung in beiden Ländern verweisen auf unterschiedliche Wohlfahrtskulturen. Auffallend neben dem unterschiedlichen Leistungsrecht, dem dahinter stehenden Gerechtigkeitsverständnis sowie der Differenz in der Personenzugehörigkeit weisen die Länder dem Staat eine unterschiedliche Rolle in der sozialen Sicherung zu. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Alterssicherungen in beiden Ländern als Sozialversicherungen konzipiert sind, was Beitragszahlungen und daraus folgender Rechtsanspruch impliziert. Im deutschen System erscheint der Staat in viel stärkerem Maße als „Gewährleistungsstaat", während er in den Niederlanden auch als Leistungserbringer in Erscheinung tritt.[492] Diese unterschiedliche Rollenzuweisung verdankt sich nicht zuletzt der differierenden Aufarbeitung der Vergangenheit. Für die Bundesrepublik Deutschland vor allem in der unmittelbaren Nachkriegsgeschichte gilt, dass nach den „Erfahrungen mit dem totalitären Staatswesen der Nationalsozialisten", dass das, was Kaufmann „die Staatszentrierung der Sozialpolitik"[493] genannt hat, in tiefe Mitleidenschaft gezogen wurde. In den Augen der nationalsozialistischen Machthaber waren die für die Aufrüstung und Kriegsvorbereitung eingesetzten Mittel aus der Rentenkasse keineswegs „unsachgemäß" verwandt, sondern dienten der Gewinnung der nationalen Einheit und der Sicherung „des Volkstums für die geschichtliche Wirksamkeit von Raum und Zeit."[494] Die Erfahrung mit dieser „staatlichen Manipulation" der Rentenversicherung schuf

---

[491] Vgl. Schmidt (1997)

[492] Unberücksichtigt bleibt, dass die Ökosteuer in der jüngeren Vergangenheit für die Finanzierung der Rentenversicherung verwandt wird.

[493] Kaufmann (2003), 149

[494] Crämer, Vom geschichtlichen Begriff der Sozialpolitik, in: AWI (Hg.), Jahrbuch 1940 / 41. Bd. I. Berlin 1941, 582 – 633, zit. nach Manow (2000), 159

eine erste „Verteidigungslinie“ gegen eine zu starke staatliche Einflussnahme des Staates auf das gesetzliche Alterssicherungssystem. Im restaurativen Klima der bundesrepublikanischen Nachkriegszeit traf dies auf ein sozialpolitisches Denken, das durch eine Zurückhaltung der Bevölkerung gegenüber staatlichen Wohlstandsteigerungen geprägt war. Die Sozialversicherung galt als Einrichtung der Beitragszahler, als eine Institution, die nicht mit dem NS – Regime verknüpft war, sondern einer besseren deutschen Tradition entstammte. Träger des Sozialversicherungsgedankens war u. a. die Ministerialbürokratie im Arbeits- und Sozialministerium. Die Sozialversicherungsexperten hatten schon die Pläne des Arbeitswissenschaftlichen Instituts (AWI) der deutschen Arbeitsfront, die universalistisch und leistungsnivellierend angelegt waren, erfolgreich zurückgewiesen. Sie waren auch in der Nachkriegszeit ein Garant für die Fortsetzung und Weiterentwicklung des Sozialversicherungsdenkens, das es galt, möglichst „rein“ und von staatlichen Einflüssen befreit auch in der neu gegründeten Bundesrepublik wieder „auferstehen“ zu lassen. Die 57er Lösung knüpft erfolgreich daran an: sie löscht die ausgleichenden Grundsicherungselemente, die aus der Bismarck-Ära stammten und in der unmittelbaren Nachkriegszeit sogar noch verstärkt worden waren, um die drohende Not im Alter zu vermeiden oder doch wenigstens zu lindern. Und auch die von der SPD unternommenen Versuche der Bildung einer volksweiten Einheitsversicherung wie überhaupt eine stärkere Gestaltungsmacht des Staates in der Sozialpolitik galten als „nationalsozialistisch infiltriert“ und somit „politisch verbrannt“. Von daher wird verständlich, dass staatliche Interventionen – etwa durch Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung oder durch eine Festschreibung des staatlichen Zuschusses – auf wenig Gegenliebe stießen und deshalb strikt einzuschränken waren. Die Idee einer „reinen“ Sozialversicherung als normative Steuerungsgröße kam auch in den Debatten um die versicherungsfremden Leistungen und deren Finanzierung zum Tragen. Folgt man der Logik dieses Denkens, dann müssen sogenannte versicherungsfremde Leistungen entweder aus dem Leistungskatalog der Rentenversicherung ausgeschlossen werden, das betrifft u. a. die Hinterbliebenenrente sowie die rentenwirksamen Erziehungszeiten für Mütter, oder aber durch Steuern ersetzt werden.

Referenzpunkt der deutschen Rentenversicherungsreform war aber keineswegs ausschließlich und wohl nicht einmal in erster Linie die nationalsozialistische Vergangenheit, sondern auch und vor allem die Rentenversicherung der DDR. Ihr gegenüber hatte sich die deutsche gesetzliche Rentenversicherung vor allem im Leis-

tungsrecht abzugrenzen. Es verwundert von daher nicht, dass gerade die Elemente, die als Gegenentwurf zur DDR – Sozialpolitik angesehen werden konnte, verstärkt wurden. Bis in die 60er Jahre hinein war diese vor allem produktions- und produktivitätsorientiert konzipiert, die konsumorientierten Aspekte waren demgegenüber weitestgehend zurückgedrängt. Beleg dafür sind die Rentenleistungen, die wegen des relativ hohen Grundbetrages stark nivellierende und basissichernde Züge aufwiesen. So lag die durchschnittliche Rentenhöhe in der DDR nur geringfügig über der Mindestrente. Auch unterblieben die „automatischen" Rentenerhöhungen in Anlehnung an die Bruttolohnentwicklung. Stattdessen wurden die Renten in unregelmäßigen Abständen in einer gewissen Nähe zur Wohlstandentwicklung in absoluten Beträgen erhöht[495] und so noch einmal der nivellierende Charakter zum Ausdruck gebracht. Die deutlicher als in dem bundesrepublikanische System sich darstellende Politisierung der Rentenversicherung wollte die 57er Reform ausdrücklich vermeiden. Diese zeichnete sich durch einen Gleichschritt von Wohlstandsentwicklung unter Arbeitnehmern und Rentnern aus, wofür die Dynamisierung der Renten stand. Zwar bedurfte auch diese der staatlichen Entscheidung, durch ihre enge Anbindung an die tarifpolitischen Entscheidung setzte sich aber in viel deutlicherem Maße als in der DDR das Bewusstsein von einem Automatismus durch.

Absetzung von der Vergangenheit und dem alternativen gesellschaftlichen System und Nachweis der größeren Leistungsstärke im Vergleich zur DDR – Sozialpolitik waren zentrale politische Motive auf allen Seiten der Debatte um das Leitbild und die richtigen Konstruktionselemente einer neuen Rentenversicherung. Vor allem nach der militärischen und politischen Einbindung in das westliche Bündnis kam es darauf an, der Bevölkerung die Überlegenheit des eigenen Systems zu demonstrieren: Äußere Sicherheit, innere Sicherheit und soziale Sicherheit verbanden sich zu einem in sich stimmigen Politikkonzept. Die Rentenreform 1957 war dazu insofern geeignet, als sie der sozialen Gruppe, die wegen der Gleichsetzung von Armut und Alter gesellschaftlich ins Abseits zu „rutschen" drohte, die Wohltaten des bundesrepublikanischen Sicherungssystem zukommen ließ und so die nicht nur politische, sondern auch moralische Überlegenheit demonstrieren konnte. Insofern gab die erste grundlegende Reform des sozialen Leistungsrechts nicht nur die Rich-

---

[495] Frerich/ Frey (1996), 329 - 350

tung für die Reform der anderen Sozialversicherungszweige (vor allem Arbeitslosenversicherung) vor. Sie verschaffte dem System der Bundesrepublik einen nicht unbeträchtlichen Legitimationsschub und der Regierung die Loyalität der Bevölkerung.

In den Niederlanden prägten andere kulturelle Momente das Bild vom neuen Sozialstaat. Zwar waren auch die Niederlande in den kalten Krieg eingebunden. Dieser nahm jedoch längst nicht die Ausmaße an wie in der Bundesrepublik, was u. a. am unterschiedlichen Umgang mit den kommunistischen Parteien ablesbar ist. Vor allem das Ziel der „Befreiung von Not" als erste Aufgabe einer staatlichen Sozialpolitik und der Verstärkung innergesellschaftlicher Solidarität, verfehlten ihre Wirkungen nicht, zumal sie sich mit Überlegungen zur Ausweitung des rentenberechtigten Personenkreises auf die „kleinen" Selbständigen trafen, die schon vor dem Krieg und der deutschen Besatzung in den Niederlanden diskutiert worden waren. Der für Großbritannien über die Parteigrenzen hinweg geltende Nachkriegskonsens, der im Wesentlichen in Universalisierung, der Beseitigung von Not als nationale Aufgabe und eine Mindestabsicherung gegen die Risiken von Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit bestand, wurde auch von der niederländischen Exilregierung übernommen. Der die Konstituierungsphase der Rentenversicherung leitende und begleitende Diskurs über die Rechtsgründe, der tiefe ideologische Gräben offenbarte, spielte angesichts der nach dem Kriege bestehenden „nationalen Aufgabe" nicht mehr die herausragende Rolle. Auch der für die Bundesrepublik ideologisch motivierte Grundlagenstreit über die Differenzen zwischen Sozialfürsorge, Versorgung und Sozialversicherung und deren unterschiedliche institutionelle Ausprägung fand in den Niederlanden keinen entsprechenden Widerhall.

Das in den 30er und 40er Jahre entwickelten Wir – Gefühl, das durch die deutsche Besatzungszeit noch verstärkt wurde, gab dem Kurs in der Sozialpolitik einen entsprechenden kulturellen Rückhalt, der zeitweilig sogar das Bewusstsein von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Säule in den Hintergrund drängte. Es kristallisierte sich ein neues „Bild des Wohlfahrtsstaates"[496] heraus, dass nicht allein auf die Sozialpolitikprogrammatik einer Partei zurückzuführen ist, sondern Ausdruck eines neuen nationalen Solidaritätsverständnisses. Darin einge-

---

[496] Prisching (1996), 38

schlossen war auch ein neues Verständnis von der Rolle des Staates. Die großen Vorbehalte gegen einen stärkeren Einfluss des Staates auch in der sozialen Sicherung waren nach dem Scheitern der konfessionellen Regierung 1939 abgebaut worden. Die ARP, die regelmäßig gegen die Weiterentwicklung sozialstaatlicher Tätigkeit votiert hatte und deshalb als Bremser in der sozialpolitischen Entwicklung anzusehen ist[497], war nach dem 2. Weltkrieg deutlich geschwächt. Das Scheitern der vor allem von ihr zu verantworteten Austeritätspolitik gab dem Vertrauen in eine stärkere staatliche Verantwortung in der Sozialpolitik neuen Schub.

Eine wohlfahrtsstaatliche Entwicklung wird die ihr eigene Richtung nicht erhalten können, wenn sie nur vom „pragmatischen Nutzen sozialpolitischer Maßnahmen …ohne normatives Gewicht“[498] getragen wird. Diese Anzeige Kaufmanns kann den Blick auf die normativen Aspekte der Leitbildentwicklung in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland lenken. Ungeachtet der Wohlfahrtstraditionen, die in die Bismarcksche Sozialversicherungspolitik eingeflossen sind und die auch bei der Konstituierung des niederländischen Sozialstaates „Pate gestanden“ haben, kann man die Gründungsgeschichte des deutschen Sozialstaates als die institutionalisierte Form einer etatistischen Grundorientierung begreifen, die sich hauptsächlich speiste von der „wohlfahrtstaatliche(n) Tradition des 18. Jahrhunderts“ mit ihren Vorstellungen vom ‚sozialem Königtum’ und „einer lutherischen Ämterethik“[499], die die Verantwortung für das Wohl des Volkes den Regierenden übertrug. Dieser Vorstellung von der „guten polizey“, die mit dem Vertrauen in den Wohlfahrt produzierenden Obrigkeitsstaat korrespondierte, hatte schon Reichskanzler Bismarck aufgeben müssen. Das von ihm 1884 eingebrachte Unfallversicherungsgesetz musste auf Intervention der Zentrumspartei zunächst wieder zurückgezogen werden. Und auch das zwei Jahre später verabschiedete Gesetz über die Krankenversicherung konnte erst dann mit den Stimmen der Zentrumspartei verabschiedet werden, als seitens der Regierung auf den Reichszuschuss zur Krankenversicherung verzichtet wurde. Dass dann das Gesetz über die Invaliditäts- und Alters-

---

[497] van Kersbergen (1995), 60; vgl. auch de Swaan (1988), 210 - 219

[498] Kaufmann (1997), 41

[499] Stolleis (2001), 242

sicherung mit den Stimmen einer Minderheit in der Zentrumspartei verabschiedet werden konnte, verdankte sich auch eher dem Wunsch, überhaupt ein Gesetz in dieser wichtigen sozialpolitischen Frage „durchbringen“ zu können als überhaupt keines zu haben. Für die Mehrheitsposition im Zentrum stellte das Invaliditäts- und Alterssicherungsgesetz in der vorliegenden Form einen Bruch mit der eigenen Tradition dar.[500] Für sie verstieß der Reichszuschuss zur Invaliditäts- und Alterssicherung zunächst gegen die Verteilungsgerechtigkeit. Denn es war der Mehrheit des Zentrums nicht einsichtig, warum gerade die Gruppe der Industriearbeiter als einzige von der Allgemeinheit Leistungen erhalten sollten. Auch die Errichtung einer Reichsversicherungsanstalt, die die Zentralmacht gestärkt hätte, fand im politischen und sozialen Katholizismus keine Zustimmung. Der Versicherungszwang hingegen wurde von Zentrum und Sozialdemokratie gleichermaßen begrüßt. Die Aversion gegen die zentrale Staatsgewalt seitens des Katholizismus kann sicherlich als dessen Reflex auf die „unguten“ Erfahrungen mit dem preußischen Staat während der Zeit des Kulturkampfes gedeutet werden. Darüber hinaus gab es aber auch ganz wesentlich Differenzen in der Auffassung über die Aufgaben des Staates. Nach Meinung der Mehrheit der Zentrums hatte der Staat den „Schutz des Rechts“ zu garantieren. Die Beitragszahlungen der Arbeiter zur Sozialversicherung begründeten einen eigenen Rechtsanspruch auf Leistungen, die der Staat zu schützen habe. Rechtsschutz durch den Staat schloss aber eine materielle sozialpolitische Intervention keineswegs ein. Ganz im Gegenteil: Im Reichszuschuss komme, so die Mehrheitsmeinung innerhalb der Zentrumspartei, so etwas wie ein „Staatssozialismus“ zum Ausdruck, was das Zentrum auch schon den Kathedersozialisten vorgeworfen hatte. Der Staat könne aber keine Monopolstellung „zur Förderung der materiellen Interessen“[501] beanspruchen.

Man wird mit Kracht von drei „identitätsstiftenden Aversionen“ des katholischen Sozialstaatsverständnisses sprechen können, die sich „in dem spezifisch katholischen Wohlfahrtsstaatsmuster verfestigen konnten“[502]. Sein Anti-Sozialismus,

---

[500] Vgl. vor allem Wattler (1978), 61 - 78

[501] So der Zentrumspolitiker und spätere Reichskanzler Hertling, zit. nach Wattler (1978), 253

[502] Kracht (2005), 59

der sich aus den divergierenden Weltanschauungen und unterschiedlichen gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen speiste, drückte sich nicht nur in der Anerkennung des Privateigentums an Produktionsmitteln und einem staatstragenden Konservatismus aus, sondern auch in einer „praktischen Realpolitik“[503], die im Arbeiterschutz, sozialer Sicherheit und Integration der Arbeiterschaft in Staat und Gesellschaft ihre zentralen sozialpolitischen Zielsetzungen erkannte. Die antistaatspaternalistische Grundhaltung, die ihre Grundlage in der Emanzipation des bürgerlichen Staates von der religiösen Einheitskultur hatte, äußerte sich in einem staatskritischen Selbstverständnis, die den Katholizismus in eine sozialpolitische Position zwang, die sich gegen einen zu hohen Einfluss des Staates auf die Sozialpolitik aussprach. Die Sozialpolitik des Katholizismus ist drittens auch antiindividualistisch geprägt, was sich auch gegen die bürgerlichen Freiheitsbewegungen richtet und auch – bei Anerkennung des Privateigentums an Produktionsmitteln - eine Skepsis gegenüber der kapitalistischen Wirtschaftsweise bewahrte: Seine Sozialpolitik ist an vorgegebenen sozialen Gemeinschaften orientiert und zielte auf Formen kollektiver Selbsthilfe, was zu einer Bevorzugung der Sozialversicherung als freie Assoziationsform führte, auch wenn diese dann in eine Pflichtversicherung transformiert wurde.

Normativ getragen und begründet wurde diese wohlfahrtsstaatliche Orientierung von der katholischen Soziallehre und den in ihrem Rahmen formulierten Sozialprinzipien, die bis weit ins 20. Jahrhundert hinein als Sozial- und Gesellschaftsmetaphysik begriffen wurde, deren Ziel es ist, auf der Grundlage des katholischen Naturrechtsdenkens[504] die überzeitlichen Ordnungsgesetze der Gesellschaft zu formulieren. Gesellschaft ist nach diesem Verständnis nicht das Ergebnis eines Gesellschaftsvertrages, sondern „Folge einer organischen Gemeinschaftsbildung“[505]. Deren „Seinsgesetze“ sollten als Sozialprinzipien die Ordnung konkreter Gesellschaften leiten. Angesichts der Moderne, die vom Katholizismus insgesamt als Bedrohung empfunden wurde, verwundert es nicht, dass die durch den Modernisierungs-

---

[503] Ebd., 60

[504] Vgl. zum Folgenden Gabriel (1985), 71 – 85; Kaufmann (1973), 126 -164

[505] Hättich (1957), 22

prozess bedrohten traditionellen Lebensweisen zu „Wesenheiten“ erhoben wurden, die den modernen Entwicklungstendenzen und sich herausbildenden Strukturierungen entgegengestellt werden. Der Versachlichung und Anonymisierung der Sozialbeziehungen wurde das Personalprinzip entgegengesetzt. Der zunehmenden Auflösung der Gesellschaft in funktionale Bezüge wurde das Solidaritätsprinzip gegenübergestellt und gegen die fundamentalen Veränderungen in den Lebenswelten der Familie und kleinen Gemeinschaften behauptete die katholische Soziallehre das Subsidiaritätsprinzip. Vor allem letzteres wurde leitendes Prinzip der sozialpolitischen Entwicklung in der Nachkriegszeit der Bundesrepublik Deutschland. Sie prägte allerdings in unterschiedlicher Weise auch die niederländische Sozialstaatsauffassung. In seinen sozialphilosophischen Quellen kann das Subsidiaritätsprinzip, das in neueren politiktheoretischen Überlegungen zur Begründung der Zivilgesellschaft herangezogen wird[506], bis in die aristotelische Philosophie zurückverfolgt werden kann[507]. In den liberalen Staatslehren des 19. Jahrhunderts wird es zur Verteidigung der Freiheit des Einzelnen gegen den Staat und zur endgültigen Festlegung der Grenzen staatlichen Handelns verwandt. Politisch wirksam wurde es in den Debatten um die Konstruktionsprinzipien und die normativen Grundlagen der sozialen Sicherung mit Verweis auf die Formulierung in der Sozialenzyklika „Quadragesimo anno“(1931) von Papst Pius XI..[508] Den Anlass zur Formulierung des Subsidiaritätsgrundsatzes erhielt dieses päpstliche Rundschreiben entgegen der liberalen Ursprungstradition von den Folgen des ökonomischen Liberalismus, wie sie sich in der Weltwirtschaftskrise am Ende der Weimarer Zeit gezeigt hatten. Insofern kommt dem Subsidiaritätsbegriff unabhängig von seiner Beheimatung in der naturrechtlichen Ordophilosophie ein gesellschaftskritischer Akzent zu. Auf dem Hintergrund der „fortschreitende(n) Gefährdung der Gesellschaft durch die Klassenspaltung, einhergehend und provoziert durch den freien Wettbewerb, den Indi-

---

[506] Münkler (1994), 63 – 80; Höffe (1994), 19 – 34

[507] Zur Geschichte der Subsidiaritätsidee und ihren Anwendungsbereichen siehe Waschkuhn (1995)

[508] QA(1931), 33. Schon in der ersten Sozialenzyklika Rerum Novarum (1891) hatte Papst Leo XIII. subsidiäre Lösungen für soziale Probleme angemahnt und den Staat in die Rolle verwiesen, „seine schützende Hand zu leihen, aber in ihre (gemeint sind die gesellschaftlichen Organisationen und Vereine) inneren Angelegenheiten nicht einzugreifen.“ (RN 33)

vidualismus, die Zerschlagung aller gesellschaftlichen Zwischenglieder ... konzentriert sich (der Subsidiaritätsbegriff, H. Z.) auf das Verhältnis Einzelner - Gemeinschaft. Die Klassenspaltung war möglich, weil durch den freien Wettbewerb die gesellschaftlichen Zwischenglieder aufgelöst wurden; übrig blieben die vereinzelt Einzelnen und, auf der anderen Seite, der Staat."[509] Die sich darin ausdrückenden Ordnungsvorstellungen konnten an gesellschafts- und kulturkritischen Momenten anknüpfen bzw. gaben diesen einen umfassenden Sinnzusammenhang, die als Warnung vor dem „totalen Staat" nach dem 2. Weltkrieg von H. Achinger vorgetragen wurden: „total nämlich in dem Sinne, dass er (der Staat H. Z.) den gesellschaftlichen Gebilden und Verantwortungsbereichen schrittweise abnimmt, was sie früher getragen haben, dass er alle Ausgleichskräfte an sich zieht und in den Hauptetat des Staates konzentriert."[510]

Zwei grundlegende Interpretationslinien des Subsidiaritätsprinzips lassen sich unterscheiden: Der individualistische Interpretationsansatz[511] nimmt seinen Ausgangspunkt von der menschlichen Person, um die herum die Gesellschaft aufgebaut werden soll. Der Gesellschaftsaufbau, da im Sinne der traditionellen katholischen Soziallehre ontologisch vorgegeben, impliziert einen normativen Vorrang der kleineren Vergesellschaftungsformen vor den größeren. Der Stufung der Gesellschaft entspricht eine vom Individuum bis zum Staat aufsteigende „Rangordnung der Zuständigkeiten"[512], wobei für die einen der Vorrang der kleineren Einheiten vor den größeren durch die Nähe zur Person[513], für die anderen durch den Grad der Vergemeinschaftung[514] begründet wird. Verstärkung erfährt diese Interpretationsrichtung

---

[509] Wilhelm (1996, 165.

[510] Achinger (1953),134, zit. nach Ch. Sachße (2003),205

[511] Vertreter dieser Position sind u. a. Link (1955) und Rauscher (1958)

[512] Höffner (1966), 297

[513] Rauscher (1958), 50 spricht vom „Gesetz der Nähe".

[514] Hengstenberg (1953). Hier sind Gemeinschaftsideologien der Weimarer Zeit (Spahn) aufgegriffen worden. Vgl. näherhin dazu Baumgartner (1972). Auffallend ist, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht theologisch begründet wird, sondern als sozialphilosophischer Grundsatz eingeführt wird. Nach der Ansicht von A.. Baumgartner drückt sich darin eine „grundsätzlich Skepsis gegenüber Sozialtheologien und

durch die Qualifizierung des Subsidiaritätsgrundsatzes als „gravissimum principium“[515] im lateinischen Text der Enzyklika „Quadragesimo anno“, was mit dem Superlativ als „oberstes Prinzip“ übersetzt wird. Im Unterschied zur „individualistischen Interpretationslinie“, die von A. F. Utz als „Subsidiarismus“[516] charakterisiert wird, behauptet ein „solidarischer Subsidiaritätsgrundsatz“[517] die Gleichrangigkeit der Sozialprinzipien Personalität, Solidarität und Subsidiarität. Zwar geht auch diese Interpretationsrichtung von einem „ontischen Eigenwert“ der Person auf, begreift den Personenbegriff jedoch als Gattungsbegriff. Dann aber ist das Subsidiaritätsprinzip auch nicht mehr das oberste Prinzip, sondern nur noch, wie Nell–Breuning übersetzt, ein „sehr bedeutsames Prinzip“[518]. Die fundamentale Stellung des Subsidiaritätsprinzips für Aufbau und Ordnung der Gesellschaft sowie Regelung der Zuständigkeiten der sozialen Einheiten wird zugunsten einer pragmatischen Sicht aufgegeben. Subsidiarität ist nunmehr ein Grundsatz neben anderen. Er dient der Orientierung und ist kein absolutes Prinzip, aus dem Normen für die konkrete Strukturierung der Gesellschaft abzuleiten wären. Der Subsidiaritätsbegriff , bestimmt, das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft zu definieren, wird seinerseits nur im Lichte der beiden anderen Begriffe interpretierbar.

Subsidiarität und die Sozialpolitik der „Dritten Wege“

Zweifelsohne findet die antistaatliche Haltung des deutschen Katholizismus gerade durch die individualistische und begrenzende Interpretation des Subsidiaritätsgrundsatzes einen philosophischen Anknüpfungspunkt. Die negative Ausrichtung des Subsidiaritätsprinzips als einem Prinzip der „Ausschließung und Abgrenzung, d.h. des Eigenseins und Eigenlebens der Einzelmenschen vor den Totalitätsansprü-

---

politische Theologien der Zwischenkriegszeit aus, die den Vorrang der Gemeinschaft vor dem Individuum zu begründen suchen.“ Baumgartner (1997), 19

[515] QA (1931), 79

[516] Utz (1969), 36

[517] Für diese Richtung steht u. Utz (1955) ; Utz (1956)

[518] So die Übersetzung von O. von Nell – Breuning in der von der Katholischen Arbeitnehmer – Bewegung (KAB) herausgegebenen deutschen Übersetzung.

chen der umfassenden Sozialgebilde, vor allem des Staates“[519], favorisiert dann auch die „subsidiären Tugenden“ der Selbsthilfe und Eigenverantwortung, des Eigentumserwerbs und Sparens vor der staatlichen Versorgung, „wodurch überhaupt erst in manchen Ländern die Eigenverantwortung in bedenklicher Weise eingeschränkt wurde“[520], wie Höffner nicht nur mit Bezug auf das schwedische soziale Sicherungssystem bemerkt, sondern auch bzgl. der von der SPD geforderten steuerfinanzierten Fundierung der gesetzlichen Rentenversicherung und des staatlichen Zuschusses. Einen solchen erachtet er nur für die Ausgaben für sinnvoll und berechtigt, die nicht ausschließlich durch Beiträge gegenfinanziert sind, wie z.B. Witwen- und Waisenrente. In der Steuerfinanzierung bzw. der staatlichen Bezuschussung sahen die der individualistischen Sicht des Subsidiaritätsgrundsatzes zuneigenden Vertreter der katholischen Soziallehre eine Tendenz zum „Wohlfahrtsbürokratismus“[521], der in direkter Linie vom Sozialstaat über den Wohlfahrtsstaat zum Sozialismus führt, wurde doch der kleineren Sozialeinheit von der größeren abgenommen, was sie selbst hätte leisten können.

Diese Argumentationsfigur verfehlte gerade in der Zeit des Kalten Krieges ihre propagandistische Wirkung nicht. Wohlfahrtsstaat wurde als Einschränkung der Freiheit interpretiert, was im Umkehrschluss bedeutete, dass die Freiheit um so eher gesichert werden konnte, je weiter die staatliche Intervention entfernt war.[522] Die Verabsolutierung des Subsidiaritätsprinzips in seiner Schranken- und Begrenzungsfunktion als eines negativen Prinzips bestimmte staatliche Sozialpolitik zumindest in seiner Leistungsseite als ultima ratio, die „in ihrer Bemessung auf das individuelle Bedürfnis abzustellen“ sei, so dass, „ehe an die öffentliche Hand appelliert wird,... die Familienhilfe und letztlich die Genossenschaftshilfe ihre Möglichkeiten

---

[519] Höffner (1955), 13

[520] Ebd.,

[521] Ermecke (1972), 212f

[522] Auf gleicher Linie bewegt sich auch Gundlach, der Berater Pius XII., der in dem modernen Sozialstaat statt Selbsthilfe und Solidarität nur den Versorgungsstaat sehen kann. Gundlach (1964), 362 - 370

erschöpft haben“[523] müssen. Der individualistische Interpretationsansatz hat auch in der gesetzlichen Rentenversicherung seine Spuren hinterlassen. Schreiber selbst hätte – wie schon an anderer Stelle herausgehoben - in Übereinstimmung mit der individualistischen Wohlfahrtsökonomie[524] der privaten Vorsorge für das Alter durch Sparen, freiwillige Versicherung in Formen genossenschaftlicher Selbsthilfe den Vorzug vor anderen Lösungen gegeben, wenn das Problem der generellen Informationsunsicherheit über Daten der individuellen Lebensdauer, des Verlaufs des Einkommens in der Zeit, der Preisniveauentwicklung und des genauen Umfangs zukünftiger Bedürfnisse hätte gelöst werden können. Nur wegen dieser Unsicherheit hatte er für eine Rentenversicherung als Pflichtversicherung votiert.[525]

Mit Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip wurde in der Bundesrepublik auf der institutionellen Ebene eine Vorentscheidung zugunsten der Versicherungslösung getroffen, die sich als Pflichtversicherung nur auf die Arbeitnehmer bezog. Materiell war das Subsidiaritätsprinzip als Form der Selbstvorsorge in der Rentenversicherung insofern garantiert, als eine wertmäßige Einkommensverteilung lediglich in der Zeit stattfand, interpersonelle Umverteilungen aber prinzipiell ausgeschlossen wurden. Es verwundert daher nicht, dass Schreiber[526] sowohl an dem Regierungsentwurf zur Reform der Rentenversicherung wie an dem von der SPD vorgelegten Entwurf in zwei Punkten Kritik übte: Zum einen verstieß der Bundeszuschuss für ihn gegen den Charakter der Versicherungslösung und die ansonsten geltende Äquivalenz von Beitrag und Leistung. Zum anderen waren für ihn die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung – vor allem im SPD – Entwurf - zu hoch. Zwar sprach er sich nicht ausdrücklich wie J. Höffner für eine Alterssicherung aus, die zu zwei Dritteln aus der gesetzlichen Rentenversicherung und zu einem Drittel

---

[523] So Elsholz in einer Vorlage für Finanzminister Schäffer, zit. nach: Heisig, Armutspolitik im Nachkriegsdeutschland a. a. O., 135; vgl. zur Position Elsholz, die vermutlich auch die seines Finanzministers gewesen ist Elsholz (1950), 250f; ders. (1956), 77 – 79. Katholischerseits wurde diese Position am ehesten von Küchenhoff (1953) und Dobretsberger (1947) vertreten.

[524] Vgl. Schrader (1968)

[525] Schreiber (1971)

[526] Ders.(1956h)

durch Formen des Eigentumserwerbs (vor allem Eigenheimerwerb) und betriebliche Renten bestehen sollte, doch dürfte er grundsätzlich einer solchen Lösung seine Zustimmung nicht versagt haben, entsprach sie doch seinem Verständnis von der individuellen Vorsorge. Diese sah er vor allem durch die „Eigentumsbildung in breiten Schichten“ realisiert. Sie war in ihrer Dringlichkeit gleichrangig mit der Rentenreform und ein Grundanliegen der Sozialreform im weiteren Sinne. Das Subsidiaritätsprinzip legitimierte in Deutschland nicht nur die Organisation einer von Beiträgen gespeisten Sozialversicherung, sondern auch die im System der Rentenversicherung (und ebenso in der Arbeitslosenversicherung) implementierte Dominanz der statussichernden Versorgung.[527] Hier konnte an die Momente der Selbsthilfe und Eigenverantwortung angeknüpft werden. In der deutschen Lesart des Subsidiaritätsprinzips konnten Liberalismus und Katholizismus eine Koalition eingehen.

In den Niederlanden – darauf war schon verwiesen worden – hatte das Subsidiaritätsprinzip in enger Zusammenarbeit mit dem calvinistischen Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“ lange Zeit die sozialpolitische Debatte beherrscht und die Institutionalisierung der Rentenversicherung diktiert. Beide bildeten die normative Klammer für die Sozialpolitik und deren institutionelle Regelung vor allem der Rentenversicherung vor dem 2. Weltkrieg. Dennoch sind zwischen beiden Prinzipien auch Differenzen erkennbar, die es dem Katholizismus erlaubten, sich davon abzusetzen und eine eigene Position zu entwickeln. Das calvinistische Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“ hatte unter dem charismatischen ARP–Führer Kuyper den Status eines ontologischen, nicht wandelbaren Prinzips erhalten, das die staatliche Intervention in die Lebenskreise strikt untersagte. Zwar teilt das „katholische“ Subsidiaritätsprinzip mit seinem reformatorischen Pendant die antistaatliche Einstellung, jedoch nicht im Sinne einer starren Abschließung gegen staatliches Handeln, sondern im Sinne einer Prioritätensetzung: Was die „kleinen Lebenskreise“ leisten können, soll von ihnen übernommen werden. Der Staat kann und soll unterstützend eingreifen; er ist nicht unbedingt auf die Rolle des letzten

---

[527] Ott (2006), 91 hat darauf aufmerksam gemacht, dass dem Solidaritätsprinzip eine Tendenz zur Bedarfsgerechtigkeit innewohnt, während das Subsidiaritätsprinzip zur Leistungsgerechtigkeit tendiert.

„Ausfallbürgen“ reduziert. Insofern ist das abstrakte katholische Subsidiaritätsprinzip weniger geeignet, konkrete Normen zur Gestaltung sozialer Verhältnisse zu generieren als vielmehr bestehende Verhältnisse einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Allerdings besteht diese Differenzierung nur auf der „philosophischen“ Ebene. Es bedurfte veränderter Erfahrungen mit dem protestantischen Koalitionspartner und der von ihm favorisierten Austeritätspolitik in den 30er Jahren, einer tendenziellen Auflösung des katholischen Milieus, die vor allem katholische und sozialdemokratische Gewerkschaften näher brachte, sowie des kulturellen Wandels während der deutschen Besatzungszeit verbunden mit den Erfahrungen der sozialpolitischen Debatten im Londoner Exil, um die starre Frontstellung des Subsidiaritätsprinzips als eines starren Schankenprinzips ins Wanken zu bringen und das Tor für eine staatliche Sozialpolitik auch im Leistungsrecht zu akzeptieren. Betrachtet man unter diesem Blickwinkel die Einstellung des politischen Katholizismus der Niederlande zum sozialpolitischen Handeln des Staates, so lässt sich am Beispiel der Alterssicherung ein Wandel festmachen: Wird dem Staat 1917 lediglich die Rolle des Gesetzgebers für eine verpflichtende Rentenversicherung zugewiesen, so drückt sich die antistaatliche Haltung der Rentenreform 1956 nur noch in der Organisation der Rentenversicherung aus, die nicht in die Hände des Staates gelegt werden soll. Weder wird die Verpflichtung zur Armutsbekämpfung in der Alterssicherung durch eine universale Rentenversicherung bekämpft noch der staatliche Zuschuss für die Bürgerinnen und Bürger, die zwar einen Rechtsanspruch auf Leistungen haben, aber keine Beiträge zahlen konnten, abgelehnt. Für den Katholizismus der Niederlande war der Weg zu dieser Form gesetzlicher Alterssicherung nicht so stark verstellt wie für die calvinistische ARP durch das Prinzip der „Souveränität im eigenen Kreis“. Praktisch hatte sich diese theoretische Unterscheidung schon in der Vorkriegszeit ausgewirkt. Gegen das von ihm vertretene Subsidiaritätsverständnis forderte in den 30er Jahren eine „Familienlohn – Kommission“ der katholischen RKSP die Zahlung von Kinderbeihilfen auch an die „kleinen Selbständigen“. Deren Finanzierung sollte aus einem erhöhten Steueraufkommen für Unverheiratete, Kinderlose sowie kinderarme Verheiratete erfolgen. Wenn diese Position auch zum damaligen Zeitpunkt im konfessionellen Lagern nicht durchsetzbar war, so zeigte sich hier doch deutlich, dass der Katholizismus der Niederlande nicht geschlossen eine dogmatisch festgelegte antietatistische Auffassung vertrat. Im Jahre 1951 wurde diese Option im Notwet Kinderbijslag kleine

Zelfstandigen in Kraft gesetzt[528], während in der Bundesrepublik auf Betreiben von Christdemokraten und katholischer Kirche noch 1954 arbeitgeberfinanzierte Familienkassen eingerichtet wurden.[529]

Diese „institutionelle Subsidiarität", die in Form der Armutsvermeidung im Rentenrecht eine aktive Rolle des Staates verlangt, steht in deutlichem Kontrast zum deutschen Weg, der den Staat in diesem sozialpolitischen Teilbereich auf die Rolle des „Einrichters" von Institutionen reduziert, aber ansonsten keinen eigenen finanziellen Beitrag leisten lässt.[530] Auch die Funktion der aktiven Armutsbekämpfung in diesem Sozialpolitikfeld unterbleibt. Die nicht direkte Armutsbekämpfung in der deutschen Renten- wie auch der deutschen Arbeitslosenversicherung sowie der Verweis dieser Funktion an das System der Sozialhilfe haben den Sicherungssystemen der Sozialhilfe und der Sozialversicherung eine unterschiedliche Wertebasis und damit auch eine unterschiedliche Legitimation zugrunde gelegt. Die aus der Sozialversicherung resultierenden Leistungen gelten als „verdient", weil sie auf zuvor erbrachten Arbeits- bzw. darauf basierenden und davon abgeleiteten Beitragsleistungen beruhen. Dem der direkten Armutsbekämpfung zugrunde liegenden System der Sozialhilfe haftet der Makel der unverdienten Barmherzigkeit und Wohltätigkeit an, weshalb dieses System eine bedeutend geringere Legitimität aufweist als das System der Sozialversicherung. Zumutbarkeitsregelungen und Bedürftigkeitsprüfungen müssen die Legitimität dieses Sicherungszweiges normativ abstützen.

4.3 Akteurskonstellationen im Vergleich

Die bisherige Analyse der den Reformen der staatlichen Alterssicherungssysteme zugrunde liegenden Leitvorstellungen in den Niederlanden und der Bundesrepublik nach dem 2. Weltkrieg hatte erarbeitet, dass mit den Rentenversicherungsreformen ein sozialstaatlicher Entwicklungspfad eingeschlagen wurde, der in den Niederlan-

---

[528] Fix (2001), 173

[529] Ebd., 176

[530] Die Forderung der SPD nach einem permanenten staatlichen Zuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 40 Prozent wurde von der CDU geführten Regierung 1957 abgelehnt. Die verbleibenden Zuschüsse zur Rentenversicherung hatten einen auslaufenden Charakter.

den auf einen anderen Weg führte als in der Bundesrepublik. Die ab der 56er Reform der Rentenversicherung in den Niederlanden erkennbare Richtungsänderung wahrte in weit geringerem Maße die Kontinuität mit der vorangegangenen institutionellen Regelung als die ein Jahr später realisierte Reform in der Bundesrepublik, die im Detail allerdings auch Veränderungen in den Konstruktionsprinzipien zu verzeichnen hatte. Der Verweis auf die kulturelle Entwicklung in den Niederlanden und die im Hintergrund der deutschen Reform stehende Abgrenzung von der Systemalternative DDR lieferten einen wichtigen Rahmen, in dem die Reformen in den beiden Ländern verständlich gemacht werden konnten. Dass die Zeit nach dem 2. Weltkrieg in beiden Ländern als Zeit des Neuaufbaus nach den Erfahrungen von Nazidiktatur, deutscher Besatzung und Weltwirtschaftskrise generell einen günstigen Resonanzboden für weitreichende Reformen schuf, braucht nicht eigens erwähnt zu werden. Damit ist allerdings die Richtung der Reformen noch keineswegs vorgegeben, sondern lediglich eine günstige Bedingung für weitreichende Reformschritte benannt. Welche Reformvorstellungen sich dann aber tatsächlich durchsetzen, darüber entscheiden die politischen Akteure bzw. genauer formuliert, die Akteurskonstellation.

Betrachtet man die im niederländischen Parlament vertretenen Parteien und ihr Abstimmungsverhalten über die allgemeine Altersgrundsicherung (AOW), dann erscheint die getroffene Entscheidung als Ausdruck einer gemeinsamen Übereinkunft der verschiedenen politischen Strömungen. Von einem Teil der politischen Akteure ist dies auch so verstanden worden, denn das am 23. März 1956 verabschiedete Allgemeene Oudedomswet (AOW) wurde mit der überwältigenden Mehrheit von KVP, ARP, CHU, PvdA, CPN, VVD verabschiedet. Lediglich die SGP stimmte dagegen. Der Führer der Liberalen charakterisierte das AOW dann auch als „Befriedigung“ entgegen gesetzter Positionen.[531]

Mit Blick auf die Konstruktionsmerkmale der AOW kommt ter Heide in seiner Untersuchung über die Ordnungsvorstellungen in der niederländischen Politik der Nachkriegszeit zu dem Ergebnis, dass in die Rentenreform konzeptionelle Überlegungen der konfessionellen Strömungen und der Sozialdemokratie Eingang gefun-

---

[531] Vgl. u. a. Roebroek/ M. Hertogh (1998), 300

den haben.[532] Für die konfessionellen Parteien war mit der Beitragsleistung und der Organisation durch die Soziale Verzekeringsbank, die durch Raden van Arbeit getragen wurde, der Versicherungscharakter garantiert, was ihnen die Zustimmung zu diesem Gesetz ermöglichte. Für die Sozialdemokraten dürfte der schwerste Schritt in der individuellen Finanzierung bestanden haben. Hier hatten die Überlegungen Levenbachs über den öffentlich-rechtlichen Charakter der Sozialversicherung die entscheidenden Fortschritte gebracht. Die These ter Heides ist von daher nicht falsch, jedoch zu undifferenziert. Denn unabhängig davon, dass der Autor den Nachweis schuldig bleibt, welche konzeptionellen Elemente von welcher politischen Strömung stammen, unterscheidet er auch nicht zwischen katholischer und protestantisch–calvinistischer Säule. Deshalb bleibt ihm auch wie im übrigen der gesamten sozialstaatlichen Literatur zu den Niederlanden – eine Ausnahme bildet Manow[533] – verborgen, dass die in der AOW vorgesehene Möglichkeit einer Befreiung von Beitragszahlungen zur Rentenversicherung aus religiösen oder Gewissengrößen von den protestantischen Parteien CHU und ARP in die Rentenversicherung eingebracht worden war. Diese Regelung darf als ein Reflex des Vorrangs der Eigenverantwortung für die Sicherung der eigenen Existenz vor der staatlichen Versorgung verstanden werden und ist der calvinistischen Tradition entnommen.

Esping–Andersen vertritt nach einer typologischen Zuordnung des niederländischen Sozialstaatstypus zum sozialdemokratischen die These, dass „the superior performance on de-commodification that we find in countries such as Austria, Belgium and the Netherlands after 1950 can probably be ascribed to the strong political position of the social democratic labour movements.“[534] Diese Zuordnung wird von anderen Autoren nicht geteilt.[535] Auch der dänische Soziologe hat sie später unter Berücksichtigung des passiven Charakters der niederländischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik revidiert.[536] Für die hier zu erörternde Frage nach

---

[532] ter Heide (1986), 342; vgl. auch Fortuyn (1980), 201

[533] Manow (2002)

[534] Esping–Andersen (1990), 53

[535] Visser/ Hemerijk (1993)

[536] Esping–Andersen (1996), 66 – 87, 84

der Akteurskonstellation als zentraler politischer Bedingung der Institutionalisierung der niederländischen Rentenversicherung und damit des Beginns des reformierten niederländischen Sozialstaates lässt ein einfacher Blick auf die parlamentarische Zusammensetzung und die Regierungsbeteiligung in der Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg und in der entscheidenden Phase der parlamentarischen Verabschiedung der AOW die Zuschreibung der sozialstaatlichen Entwicklung in den Niederlanden und ihres dekommodifizierenden Charakters an die starke sozialdemokratische Arbeiterbewegung als fragwürdig erscheinen. Die parlamentarische Zusammensetzung in den Niederlanden zeichnet sich in den ersten zehn Jahren nach dem 2. Weltkrieg durch ein hohes Maß an politischer Stabilität aus – ‚Ausdruck der Säulenstruktur der niederländischen Gesellschaft. Unter den großen Parteien verfügte die katholische KVP im gesamten Zeitraum über beinahe die gleiche Anzahl von Sitzen im Parlament, während die protestantische ARP leichte Verluste hinnehmen musste. Die sozialdemokratische PvdA konnte auf Kosten der kommunistischen CPN zwar die größten Gewinne „einfahren“, verfügte aber auch nach den Wahlen von 1956 lediglich über einen Sitz mehr im Parlament als die KVP. Schon dieses Bild bestärkt den Eindruck, dass gegen die katholische Partei im Parlament nichts auszurichten war. Ordnet man die im Parlament vertretenen politischen Parteien weltanschaulichen Strömungen zu, wie dies mit einiger Berechtigung für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg getan werden kann, so wäre eine Pattsituation zwischen den christlichen Parteien KVP, ARP, CHU sowie dem sozialdemokratisch, kommunistisch, liberalen Block entstanden. Aber dies ist lediglich eine hypothetische Position, die kaum Realisierungschancen hatte. Auf Parteienebene waren vor allem KVP und PvdA auf eine enge Zusammenarbeit angewiesen, sollte das römisch–rote Projekt eines reformierten Sozialstaates erfolgreich sein. Die These von Esping–Andersen wird noch fragwürdiger, wenn man die Regierungszusammensetzung der Nachkriegszeit betrachtet:

Regierungsperiode	***Kabinettszusammensetzung***
1946 – 1948	KVP – PvdA
1948 – 1951	KVP – PvdA – CHU – VVD
1951 – 1952	KVP – PvdA – CHU – VVD
1952 – 1956	KVP – PvdA – CHU - ARP

Die Regierungen der Nachkriegszeit verfügen über eine respektable Mehrheit. Verwunderung ruft lediglich die Tatsache hervor, dass die schon vor dem 2. Weltkrieg gebildete römisch – rote Koalition aufgrund der Stimmenverhältnisse im Parlament nicht gezwungen gewesen wäre, die liberale VVD bzw. die beiden protestantischen Parteien „mit ins Boot" zu nehmen. Die Kabinettszusammensetzung ist Ausdruck des konsensualen Charakter der niederländischen Verhandlungsdemokratie. Man wird darin eine Bestätigung für die These von der Kooperation der Eliten der niederländischen Säulen sehen können. Auch die Zuordnung der sozialdemokratischen Gewerkschaftsbewegung zum sozialdemokratischen Block macht die These von Esping-Andersen keineswegs valider. Zwar war die sozialdemokratische unter den drei Gewerkschaftsverbänden zweifellos die stärkste, aber gerade die katholische Gewerkschaftsbewegung verzeichnete unmittelbar nach dem Krieg bis Mitte der 50er Jahre den stärksten Zuwachs.[537] Wenn die Gewerkschaften auch Teil der niederländischen Säulenstruktur waren, so ist vor allem angesichts des kulturellen Wandels ab den 30er Jahren doch die Frage zu stellen, welche Kooperationsformen den Gewerkschaften denn wichtiger waren: die mit anderen Organisationen in der eigenen Säule oder die zwischen den Gewerkschaften unterschiedlicher Säulen. Diese Frage erhält noch eine größere Relevanz angesichts des Entsäulungsprozesses in den 50er Jahren.

Nach den Erfahrungen von Weltwirtschaftskrise und Austeritätspolitik hatten die Gewerkschaften durch die Bildung von gemeinsamen Ausschüssen zwecks Absprache gemeinsamer Politik, eine Form konstruktiver Zusammenarbeit gesucht. In dieser Form stellten vor allem die beiden konfessionellen Gewerkschaften für ihre eigenen Säulen – wenn schon keine Bedrohung – so doch einen ernst zu nehmenden Machtfaktor dar, der zumindest eine Drohkulisse aufzubauen in der Lage war. Nicht die Stärke der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung, wie Esping-Andersen behauptet, war der prägende Faktor für die Ausgestaltung der Rentenversicherung gewesen. Vielmehr waren es die Gewerkschaften der jeweiligen niederländischen Säulen. Und es war nicht die Arbeiterbewegung bzw. deren Stärke allein – gemessen am Organisationsgrad und der Streikfähigkeit – ‚die die „Politik" unter Druck setzte, sondern es waren die jeweiligen versäulten Gewerkschaften bzw. Ar-

---

[537] Nähere Angaben siehe Lepszy (1979), 182 - 194

beiterbewegungen, die in ihren jeweiligen Säulen den entsprechenden Druck auszuüben in der Lage waren. Gemeinsam vertraten die drei Gewerkschaftsverbände die Einführung eines existenzsichernden Lohnes, der dann auch zu Beginn der 60er Jahre eingeführt wurde. Diese Forderung - abweichend von der deutschen Regelung, wo die Frage der Lohngestaltung in den Regelungsbereich der Tarifparteien fällt und der Tariflohn quasi einen Mindestlohn darstellt - war in den Niederlanden insofern plausibel, als es einen staatlichen Vorbehalt bei der Lohngestaltung gab. Deshalb fügte sich die Forderung nach einem staatlich garantierten Mindestlohn durchaus in diese Logik ein. Die Altersgrundrente für alle, wie sie im AOW verabschiedet worden war, war von daher auch kein Fremdkörper in der wirtschaftspolitischen Konzeption der Nachkriegszeit, sondern entsprach ihr, zumal sich diese für alle bestehende Grundsicherung im Alter am existenzsichernden Mindestlohn orientierte. Die von der Regierung favorisierte Politik der Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnzurückhaltung erfuhr durch die rentenpolitischen Zielsetzungen eine gewisse Kompensation. Der Politik der Armutsvermeidung in der Erwerbsarbeit durch einen Mindestlohn entsprach die universale Grundsicherung. Beides wurde dem Staat als dem „Garanten des Gemeinwohls“ übertragen, wobei dieser Staat von den Säulen der niederländischen Gesellschaft getragen wurde. Dieser Politik, der sich die Gewerkschaften anfänglich genauso versagt hatten wie der einheitlichen universalen Altersgrundrente, konnten sie schließlich doch zustimmen, weil das Ziel der Lebensstandardsicherung in der Rentenversicherung durch die zweite Säule der Alterssicherung erreicht wurde. Die Gesetzgebung hatte schon 1949 die Pflichtteilnahme an dem Betriebsrentensystem geregelt. Zudem waren sie steuerlich begünstigt, was zusätzliche Anreize zur Teilnahme bewirkte. Folge dieser Politik war, dass 1996 91 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Betriebsrente bezogen.[538]

Die neue Rentenversicherung befriedigte in ihren verschiedenen Elementen aber nicht nur die konfessionellen Lager, die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften. Auch die Arbeitgeberverbände, die anfänglich die Einführung einer allgemeinen Grundrente abgelehnt hatten, schlossen ihren Frieden mit diesem Sozialversicherungszweig, zumal sie nicht zur Mitfinanzierung herangezogen wurden,

---

[538] Bovenberg/ Meijdam (1999), 75

sondern dieser ausschließlich von den Selbständigen und Arbeitnehmern aufgebracht wurde. Zudem war das Leistungsniveau der Basisrente so niedrig, dass genügend Spielraum für die ergänzenden Betriebs- oder Branchenrenten blieb, auf deren Gestaltung die Arbeitgeberverbände Einfluss nehmen konnten und die den korporativen Charakter der niederländischen Arbeitsbeziehungen stärkte. Eindeutiger Gewinner der neuen Rentenversicherung waren die Selbständigen, die bislang über keine Alterssicherung verfügten, sondern auf eigene Ersparnisse im Falle des Einkommensausfalles im Alter angewiesen waren. Sie hatten sich in der Weltwirtschaftskrise als eine besonders verwundbare Gruppe gezeigt. Sie, die entweder zu den liberalen oder konfessionellen Milieus gehörten und Wähler der versäulten konfessionellen oder liberalen Parteien waren, profitierten von der Einführung der Basisrente wohl am meisten.[539] Sie waren auch diejenigen, die neben den Arbeitern im katholischen Lager den größten Druck auf Durchsetzung einer universalen Grundrente erzeugt hatten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die allgemeine Rentenversicherung (AOW) den Interessen so vieler politischer und gesellschaftlicher Akteure entgegen kam, dass es nicht verwundert, dass sie in einem breiten Konsens parlamentarisch verabschiedeten werden konnte. Der Wechsel von einer kategorialen nach dem Äquivalenzprinzip organisierten Rentenversicherung zu einer armutsvermeidenden universalen Alterssicherung wurde strukturbildend auch für andere Zweige der sozialen Sicherung wie z.B. bei der Neuregelung der Arbeitsunfähigkeitsversicherung im Jahre 1967.[540] Auch hier bestand die zentrale Zielsetzung in der Beschaffung eines ausreichenden Einkommens. Die Frage der Verursachung war unter dieser Zielperspektive zweitrangig, wenn nicht bedeutungslos. Auf dem Hintergrund einer solchen Zielsetzung konnte eine unterschiedliche Höhe der Geldleistungen bei Krankheit, Unfall oder Invalidität nicht gerechtfertigt werden.[541]

---

[539] Vgl. Roebroek (1991), 22

[540] de Leede/ Schulte, Zur Entwicklung der niederländischen Sozialversicherung a. a. O., 36

[541] Veldkamp hatte schon in seiner Dissertation (1948), 84 die Trennung der niederländischen Sozialversicherung in Unfall-, Kranken- und Invaliditätsversicherung für nicht gerechtfertigt gehalten. Wenn es um gleiche Tatbestände und gleiche Zielsetzung geht, nämlich um die Sicherung eines armutsvermeidenden Einkommens im Falle des risikobedingten Einkommensausfalls, ist die organisatorische Trennung der Versicherung überflüssig bzw. nicht gerechtfertigt.

Unter dem Blickwinkel der Akteurskonstellation stellt die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland keine Überraschung dar. Die ersten Weichen waren schon zu Beginn der 50er Jahre gestellt worden, als die CDU geführte Bundesregierung beschloss, den Versicherungscharakter im System der sozialen Sicherung beizubehalten. Die CDU knüpfte trotz des Wandels von der katholischen Zentrumspartei der Vorkriegszeit zu einer überkonfessionellen christlichen Partei der Nachkriegszeit an die alte Tradition des sozialen Katholizismus an. Diese Entscheidung war aber auch eben nur gegen einen Teil der Sozialdemokratie gefällt worden. Denn wie die Analyse des sozialpolitischen Wandels in der SPD in der Nachkriegszeit deutlich gemacht hat, war die SPD in der Frage, ob die soziale Sicherung im Rahmen einer staatlichen Einrichtung universal und durch Steuern finanziert organisiert werden soll oder eher in Form einer kategorial auf Arbeitnehmer beschränkten durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanzierten Sozialversicherung, durchaus gespalten. In diesen grundsätzlichen Fragen, die den Hintergrund der Debatte über die Reform der Rentenversicherung bildeten, verschoben sich innerhalb des sozialdemokratischen Lagers die Gewichte eindeutig in Richtung leistungsorientierter, beitragsfinanzierter und auf Arbeitnehmer kategorial beschränkter Sozialversicherung. Mit der Auflösung der von Schellenberg eingerichteten „Versicherungsanstalt Berlin“ (VAB) wurden „grundlegende(n) programmatische(n) Vorstellung der sozialdemokratisch-freigewerkschaftlichen Arbeiterbewegung“[542] zu Grabe getragen worden. Dabei – und dies ist für die Frage nach der Akteurskonstellation entscheidend – scheiterte dieser sozialistische Sozialpolitikentwurf nicht nur an dem konzentrierten Angriff von CDU, FDP, den Ersatzkassen und der Angestelltengewerkschaft, sondern eben auch an der geringen Verteidigungsbereitschaft von SPD und DGB-Gewerkschaften. Der Grund dafür ist in deren Interessenslage zu suchen: Die Vereinheitlichung der Leistungen etwa im Rentenrecht hätte ein Basisrentensystem auf niedrigerem Niveau zur Folge gehabt, bei dem viele Facharbeiter die Verlierer gewesen wären. D.h., die unterschiedliche Interessenlage innerhalb des Klientels von SDP und DGB erschwerte die Herausbildung eines einheitlichen Kurses in der Sozialpolitik. Wenn die Sozialdemokratie auch die „Antreiberin“ der Rentenreform von 1957 war, so setzte sich inhaltlich der

---

[542] von Berlepsch (1991), 464

soziale Flügel der CDU oder genauer der Sozialkatholizismus durch. Allein die Aneignung des Begriffes „Sozialreform“ durch die SPD, der zu den „Legitimationsfloskeln“ des politischen Katholizismus gehörte, zeigt schon die Veränderung innerhalb des sozialdemokratischen Lagers an. Zumindest sprachlich fand eine Annäherung an die katholische Soziallehre statt[543], deren Vertreter einen sozialreformerischen Weg eingeschlagen und sich zu Beginn der 50er Jahre von einem „christlichen Sozialismus“ oder „Sozialismus in christlicher Verantwortung“ verabschiedet und dem sozialpolitischen Pragmatismus – ganz im Sinne der eigenen Tradition - zugewandt hatten. Mit dem anhaltenden wirtschaftlichen Wachstum und der ökonomischen wie politischen Stabilität des Systems der Bundesrepublik Deutschland war die Grundsatzdebatte in der SPD beendet.[544] Jetzt konnte es nur noch um die Reform der Sozialversicherungen gehen.

Nach dem Abschied von der Staatsbürgerversorgung wurden selbst mit Stimmen der SPD alle weiteren Grundsicherungselemente aus der Rentenversicherung gestrichen. Und auch die in Kreisen der Gewerkschaften diskutierte Sockelrente für alle Staatsbürger aus Steuermitteln war kein Thema, das umfangreiche Debatten entzünden konnte. Dies blieb ein Thema der sozialpolitischen Experten in den eigenen Reihen, das aber selbst unter diesen kontrovers diskutiert wurde: Während Auerbach dafür eintrat, lehnte sie Schellenberg mit dem Hinweis auf die Umverteilung zugunsten der Nicht-Beitragszahler ab. Seine Befürchtung, dass dann die Fabrikarbeiterin für die „erwerbsfreie“ Fabrikantengattin zahlt, setzte sich in der SPD durch.[545] Die Gewerkschaften, die sich in der rentenpolitischen Debatte nicht sehr stark engagiert hatten, konnten mit dem Ergebnis der Rentenreform 1957 sehr zufrieden sein. Der Sozialtypus des Normalarbeiters konnte durch diese Regelung den Lebensstandard für sich und seine Familie sichern. Die Dynamisierung in Verbindung mit der Beitragsgerechtigkeit spielte die erfahrenen Leistungsdifferenzen wi-

---

[543] Vgl. Narr (1966), 223f.

[544] Hinzukam, dass 1952 noch mit dem Mitbestimmungsgesetz und der gesetzlichen Festlegung der Selbstverwaltung der Sozialversicherung zwei sozialpolitische Entscheidungen gegen die SPD getroffen worden waren, die durch den Wahlsieg der CDU bei den Bundestagswahlen 1953 bestätigt wurden.

[545] von Berlepsch (1991), 475

der und bestätigte von der materiellen Seite her das Bewusstsein von der eigenen Leistungsfähigkeit. Außerdem wurde durch die Lebensstandardsicherung infolge der Dynamisierung ein enger Zusammenhang von Lohnentwicklung und Rentensteigerung hergestellt, der die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht stärkte und den Gewerkschaften einen Ansehensgewinn bei dem älteren Bevölkerungsteil verschaffte. Durch die Vertretung in den Selbstverwaltungsorganen konnten die Gewerkschaften zudem ihren Einfluss auf die Rentenversicherung und damit auf den monetär größten Bereich des Sozialversicherungssystems geltend machen. Am Beispiel der schon im Jahre 1957 einsetzenden Bergbaukrise, der bis zum Jahre 1969 mehr als 340.000 Arbeitsplätze zum Opfer fielen, kann das Interesse der Gewerkschaften und deren Hauptklientel, den Facharbeitern, veranschaulicht werden. Die zwischen Betriebsräten und Konzernleitung ausgehandelten Sozialpläne, die einen Vorruhestand vorsahen, konnten dank der neuen Rentenversicherung, die auch Rentenbezug wegen Arbeitslosigkeit vorsah, arbeitnehmerfreundlich umgesetzt werden und wirkten auf diese Weise konfliktentschärfend.[546]

Die Kontroversen über die zukünftige Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung spielten sich dann auch nicht in erster Linie zwischen Regierung und stärkster Oppositionspartei ab, sondern innerhalb des Regierungslagers ab. Der wirtschaftsliberale Flügel von CDU/CSU sowie die FDP waren zu schwach, um eigene Vorstellungen durchzusetzen. Das von dieser Seite und befreundeten Wissenschaftlern in die Diskussion eingebrachte Argument von der inflationssteigernden Wirkung der dynamischen Rente knüpft zwar strategisch durchaus wirkungsvoll an den Erfahrungen von der Geldentwertung in der Weimarer Zeit und den damit verbundenen Ängsten in der Bevölkerung an. Dieser argumentative Zusammenhang fand dennoch keine breite Unterstützung. Ganz im Gegenteil: durch die Rentenreform ließen sich die Interessen von Sozial- wie Finanzpolitikern in beiden Sozialstaatsparteien miteinander verknüpfen. Den Sozialpolitikern in beiden großen Parteien war an einer Stärkung der Sozialversicherungen gelegen, während die Finanzpolitiker in der beitragsfinanzierten Rentenversicherung durch den Wegfall des Bundeszuschusses zumindest langfristig eine Schonung des Bundeshaushaltes erwarten konnten.

---

[546] Trampusch (2004), 181f

Die Interessen der Versicherungswirtschaft waren zu eindeutig ökonomisch orientiert, als dass sie als ernsthafte Diskussionspartner ins Gespräch kommen konnten. Sie konnte letztlich nicht plausibel machen, warum nach der grundsätzlichen Entscheidung für eine gesetzliche lebensstandardsichernde Rente andere Sicherungsmodelle auf privater Ebene sinnvoller seien. Die Arbeitgeberverbände, die durch die paritätische Finanzierung sowie die Dynamisierung von der Neuregelung der Rentenversicherung betroffen waren, konnten sich jedoch ihren Platz in der Selbstverwaltung der Rentenversicherung sichern. Zudem hatten sie über die Anbindung der Rentenentwicklung an die Lohnentwicklung die Möglichkeit, auf tarifpolitischer Ebene nicht nur auf Löhne, sondern auch auf die Rentenhöhe Einfluss zu nehmen und so die Kostenfrage bei den Tarifverhandlungen noch deutlicher ins Spiel zu bringen. Zudem wurde durch ihre Beteiligung an den Selbstverwaltungsorganen der Sozialversicherung das von allen politischen Seiten favorisierte Modell der Sozialpartnerschaft zusätzlich gestärkt. Ihre Gegnerschaft gegen die 57er Rentenreform fiel demnach auch relativ schwach aus und erlaubte vor allem den großen Unternehmen, ihre betrieblichen Alterssicherungssysteme weiterzuführen.

In diesem Kräfteverhältnis setzte die Regierung, die von der oppositionellen SPD zur Rentenreform gedrängt worden war, diese Reform 1957 durch. Zwischen linkem Flügel in der CDU und den Wirtschaftsliberalen in den eigenen Reihen entschied sich die Regierung für den linken Flügel und die CDA, die ihrerseits in den politischen Katholizismus eingebunden war, dessen zentrale Programmpunkte subsidiäre Sozialversicherung als Organisation, Anteil an der Wohlstandssteigerung durch Dynamisierung, Eigenverantwortung durch Äquivalenzgerechtigkeit und Generationsvertrag durch Umlageverfahren realisiert worden waren.

5. Resümee

Im allgemeinen ist es üblich, am Ende einer Untersuchung die Ergebnisse zusammenfassen. Stattdessen möchte ich – anknüpfend an das erste Kapitel und die komparatistische Studie von Esping-Andersen - der Frage nachgehen, welchen Beitrag die vorliegende Arbeit zu den Leitbildern der Alterssicherung in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung leiten kann.

Die in dieser Diskursanalyse vorgenommene Beschränkung auf die Leitbildentwicklung hat sich unter mehreren Gesichtspunkten als sinnvoll erwiesen und dürfte auch für folgende Untersuchungen von einigem Wert sein. Wohlfahrtsstaatlichen Diskurse, die sich nicht allein Fragen der Leistungshöhe bzw. der Finanzierung thematisieren, sondern in denen implizit Fragen der Gerechtigkeit, die bestehende institutionelle Arrangements und dahinter stehende Werte diskutieren, zeigen nicht unbedingt einen vollständigen Wechsel eines ausgeprägten Sozialstaatstypus an. Sie sind aber gleichsam Seismografen eines bevorstehenden Paradigmenwechsel und markieren einen sozialstaatlichen Wertewandels an, der sich ach institutionell niederschlagen wird. Die Debatte um die Rentenreform der 50er Jahre in den Niederlanden wie in der Bundesrepublik Deutschland war sehr stark normativ aufgeladen, so dass absehbar war, dass hier das Gesicht eines Sozialstaates neu geprägt und bestimmt würde. Dies mag als Hinweis darauf verstanden werden, auch die gegenwärtige Diskurse um den Umbau des Sozialstaates sowie die darin eingeschlossenen normativen einer eingehenderen Untersuchung zu unterwerfen; denn wenn Werte und Ideen die institutionelle Ausgestaltung eines Sozialstaates prägen, dann können die Diskurse anzeigen, in welche Richtung sich die zukünftige Gestalt eines Sozialstaates hin bewegt. Erst in der jüngeren Vergangenheit wendet sich die vergleichende Forschung den Diskursen um das Leitbild des Sozialstaates wieder verstärkt zu und versucht, den Wandel von Leitbildern nachzuzeichnen.

Bei dieser Leitbildanalyse kommen auch Akteure in den Blick, die bei der ansonsten dominierenden institutionellen und quantitativen Orientierung der komparatisti-

schen Sozialstaatforschung häufig unberücksichtigt bleiben. Dies gilt unter Bezugnahme auf die vorliegende Arbeit zum einen für die versäulten Gewerkschaftsverbände in den Niederlanden ebenso wie für Einzelpersönlichkeiten (Schreiber, Veldkamp), die über ihre Einbindung in bestimmte gesellschaftliche Milieus die Sozialstaatsentwicklung der Nachkriegszeit wesentlich mitbestimmt haben oder doch den Diskurs über Reformen der Alterssicherung nicht unwesentlich mitgeprägt haben.

Mit dem Topos „Leitbildwandel" ist ein Aspekt angesprochen, der in den komparativ - typologisierenden Analysen vielfach vernachlässigt wird. Es kann durch diese Arbeit die von Borchert an Esping-Andersen vorgetragene Kritik an der mangelnden Historizität empirisch bestätigt werden. Die sich an Esping-Andersen orientierenden Studien stehen nicht selten in der Gefahr, die „Kategorie des Wandels" als die „wichtigste und relevanteste in der vergleichenden Wohlfahrtsforschung überhaupt"[547] zu vernachlässigen. Als ein zentrales Ergebnis dieser Untersuchung kann festgehalten werden, dass die These von der Pfadabhängigkeit zu differenzieren ist. Unabhängig davon, dass die Entscheidung darüber, ab wann eine Veränderung in der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten oder auch nur von einzelnen Sicherungssystemen als Abweichung vom eingeschlagenen Weg zu bezeichnen ist oder vielleicht doch nur eine „Verbreiterung des Pfades" darstellt, von der Vorentscheidung abhängt, was als Abweichung oder Verbreiterung zu gelten hat, lassen die in dieser Untersuchung nachgewiesenen Veränderungen in den Alterssicherungssystemen der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland die Skepsis gegenüber der Pfadabhängigkeitsthese eher wachsen.
Damit wird aber auch das Tor für eine unvoreingenommene Betrachtung der verschiedenen politische Akteure und Akteurskonstellationen geöffnet. Die gerade in Esping–Andersens „Drei Welten" vorgenommene typologische Zuordnung der Wohlfahrtsstaatswelten zu den sozialdemokratischen, konservativen oder liberalen Akteuren steht in der Gefahr, die sozialdemokratischen, konservativen und liberalen nationalen Sonderwege zu unterschlagen. Kontinuitäten wie Brüche im Längsschnitt der nationalen Entwicklung wie zwischen den Ländern zeichnen ein sehr differenziertes Bild. Betrachtet man etwa die christlichen Parteien als entscheidende Akteure sowohl bei der Konstituierung der Sicherungssysteme gegen den Ausfall von Einkommen im Alter als auch deren Reform, so kann der von Esping–Andersen behauptete Zusammenhang von Sozialstaatstypus und politischer Partei

---

[547] Borchert (1998), 172

bzw. politischer Strömung nicht verifiziert werden. So sind christliche Parteien verschiedener Länder trotz gleicher ideologischer Ausrichtung und ideengeschichtlicher Orientierung nicht gleichzusetzen. Gleiches gilt auch für Parteien anderer Couleur, etwa sozialdemokratische oder sozialistische. Die Untersuchung konnte herausarbeiten, dass trotz gleicher Hintergrundphilosophie der katholischen Soziallehre, die nach dem Kriege sowohl für die CDU als auch für die RKSP maßgebend waren, die daraus zu ziehenden programmatischen Schlüsse sehr unterschiedlich ausfielen. Gerade die unterschiedliche Interpretation des katholischen Subsidiaritätsprinzips durch die relevanten Akteure führte zu unterschiedlichen Ausgestaltungen und Leitbildentwicklungen der sozialen Rentenversicherung. Die Berücksichtigung der programmatischen und ideologischen Entwicklung der nationalen politischen Strömungen – etwa eines personalistischen Sozialismus in den Niederlanden – lassen es geboten erscheinen, dem historischen Wandel von Parteien und den in den Parteien sich befindenden politischen Strömungen mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Weder eine eindeutige Pfadentwicklung noch eine eindeutige Akteurskonstellation gibt der sozialpolitischen Entwicklung ihre Richtung vor. vie forliegende Arbeit scheint vielmehr den Befund der vergleichenden Untersuchung von Lessenich/ Ostsner[548] über die Familienpolitik von Frankreich und der Bundesrepublik zu bestätigen: danach gibt es nicht den „katholischen Sozialstaat“, sondern es muss von einer Vielzahl von „Dritten Wegen“ gesprochen werden, um den Differenzierungen gerecht werden zu können. Philosophische Traditionszusammenhänge und politische Ideologien entscheiden noch nicht über das Leitbild sozialer Sicherungssysteme. Sie sind jeweils gebrochen durch die nationale Kultur und die länderspezifische Entwicklung. Aber dieser Komplex von ideengeschichtlicher Tradition, deren nationaler Entwicklung und Interpretation durch relevante Akteure, die unter unterschiedlichen sozio – ökonomischen Randbedingen an der Gestaltung der Kernelemente sozialer Sicherungssysteme arbeiten bzw. Sozialstaaten als ganzen ihr Gesicht geben, dürfte ein sinnvoller und viel versprechender Ansatzpunkt für die Erklärung von länderspezifischen Ausrichtungen sozialer Sicherung zu sein.
Die Aufnahme kultureller Momente in die vergleichende Sozialstaatsforschung wie in den Vergleich einzelner Sicherungssysteme hat deutlich werden lassen, dass gerade die Berücksichtigung der kulturellen Entwicklung und Veränderung bei verschiedenen Akteuren einen wertvollen Beitrag zur Erklärung spezifischer sozialstaatlicher Wege leisten kann. So wie in der Bundesrepublik das Klima des Kalten

---

[548] St, Lessenich/ I. Ostner (1995), 780 - 803

Krieges, die Absetzung von der nationalsozialistischen Vergangenheit und die Abgrenzung bzw. Demonstration stärkerer Leistungsfähigkeit des ökonomischen und sozialpolitischen Systems im Vergleich zur DDR die Gestaltungsprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung mitgeprägt haben, so waren es in den Niederlanden vor allem die Erfahrungen mit der Austeritätspolitik der Vorkriegszeit und der in der Bevölkerung weit verbreitete Wunsch nach sozialer Integration durch eine Politik der Armutsbekämpfung. Diese Elemente haben auch die grundsätzlichen politischen Orientierungen der relevanten Akteure verändert.

Die Rolle von Religion bei der Konstituierung von Sozialstaaten aber auch deren Wandel in der unmittelbaren Nachkriegzeit ist bislang eher Historikern als Sozialwissenschaftlern vorbehalten gewesen. Erst die Arbeiten von Fix, Leitner und vor allem Manow haben hier Aufklärung leisten können. Dabei ist allerdings nicht nur auf die die relevante Scheidelinie Katholizismus - Protestantismus zu achten, sondern ebenso stark auf die unterschiedlichen protestantischen Strömungen (Luthertum, Pietismus, Calvinismus) und die differierenden Stellungen der Konfessionen in den jeweiligen Gesellschaften. Die Berücksichtigung des Faktors Religion kann nicht „die" Erklärung für das Bild des jeweiligen Sozialstaates sein. Andere Faktoren wie die Stärke der Arbeiterbewegung, der sozio - ökonomische Entwicklungsstand, die Parteienkonstellation und die Stärke von Vetospielern haben selbstverständlich nach wie vor eine bedeutende Erklärungskraft für den Zeitpunkt der sozialstaatlichen Konstituierung wie ihrer institutionellen Ausprägung. Aber die von den verschiedenen Konfessionen ausgebildeten Sozialethiken, die Stärke der jeweiligen religiösen Gemeinschaften in bestehenden Gesellschaften bieten plausible Erklärungen für das spezifische Gesicht, das der jeweilige nationale Sozialstaat erhalten hat.[549]

Die Betrachtung eines einzelnen sozialpolitischen Feldes, wie in dieser Untersuchung der Alterssicherung, steht vor der schwierigen Aufgabe, die Leitbildentwicklung dieses Sicherungsbereiches zurückzubinden an die länderspezifische Sozialstaatskonzeption insgesamt. Für die Niederlande konnte – stärker als für die Bundesrepublik – nachgezeichnet werden, dass das Leitbild der Alterssicherung, wie es sich im AOW darstellt, kompatibel ist mit der sich nach dem 2. Weltkrieg in den

---

[549] Allgemein zur Bedeutung des Christentums für die Herausbildung des Sozialstaates Kaufmann (1988), 65 – 89. Des Weiteren siehe für einzelne Bereiche die Arbeiten von B. Fix , U. Leistner und Ph. Manow. Für die Entwicklung der Alterssicherung und deren Transformation in den 80er Jahren vgl. besonders Nullmeier/ Rüb (1993), 404 - 418

Niederlanden darstellenden wirtschaftspolitischen Konzeption und einer sozialpolitisch veränderten Zielsetzung. Auch für die Bundesrepublik konnte ein solches Ineinandergreifen von ordnungspolitischen Vorstellungen, die ihren Ausdruck im Konzept der sozialen Marktwirtschaft und entsprechenden sozialpolitischen Maßnahmen fanden, herausgearbeitet werden. Die dahinter stehenden bzw. in sie eingebundenen Vorstellungen über die Rolle des Staates wurden konzeptionell in der Sozialpolitik insofern widergespiegelt, als dem Staat in der rentenpolitischen Konzeption der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik die Rolle des Einrichters der Rentenversicherung zugewiesen wurde, während in den Niederlanden dem konsensual erarbeiteten Selbstverständnis entsprechend vom Staat eine aktivere Rolle (Mitfinanzierung) verlangt wurde. Ohne an dieser Stelle die materiellen Differenzen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden noch einmal zu wiederholen, sei darauf aufmerksam gemacht, dass das von den relevanten gesellschaftlichen Gruppen benannte Verhältnis von Gesellschaft und Staat bzw. von Individuum und Staat für die Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Dies bei der Erläuterung und Interpretation nationaler Sozialpolitiken bzw. den sich darin zeigenden Leitbildern zu berücksichtigen, ist eine lohnende Aufgabe vergleichender Wohlfahrtsstaatsforschung.

Auf einen letzten Aspekt soll in diesem Zusammenhang noch aufmerksam gemacht werden. Die Erarbeitung der Leitbilder der Alterssicherung in der Nachkriegszeit in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland kann auch verstanden werden als ein Moment der sozialen Integration. Diese Aufgabe stellte sich für beide Länder jedoch in sehr unterschiedlicher Weise. Während es der Bundesrepublik vor allem darum ging, sich von dem nationalsozialistischen System abzusetzen und der Systemkonkurrenz DDR eine nicht nur ökonomische sondern auch soziale Erfolgsgeschichte gegenüberzustellen, wollten die Niederlande diese Aufgabe durch Wohlstandsteigerung plus aktive Armutsbekämpfung erreichen. Diese sozialpolitische Zielsetzung war nach den Drees'schen Reformen in der Alterssicherung bei der Bevölkerung genauso fest verankert wie die Aufgabe für die Bundesrepublik, den Systemwettbewerb auch sozialpolitisch zu gewinnen. Diskutiert man dieses empirische Ergebnis im Hinblick auf Zielsetzung und Aufgabenstellung vergleichender Sozialstaatsforschung, so darf festgehalten werden, dass diese auch den größeren kulturellen Kontext bei ihrer Forschung zu berücksichtigen hat. Denn, wie der in dieser Untersuchung vorgenommene Vergleich veranschaulicht, reagiert auch die Sozialpolitik vor allem in Zeiten, in denen grundlegende Reformen anstehen bzw. möglich sind, nicht nur auf sozialpolitische Zielsetzungen. Diese sind ebenfalls eingebunden in eine umfassendere politische Kultur, die auch der sozialpo-

litischen Entwicklung ihre Orientierung gibt. Sie wirkt bei der Erarbeitung eines sozialpolitischen Leitbildes ebenfalls mit.

Abkürzungsverzeichnis

AOW	Algemene Ouderdomswet
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
AvmeG	Altersvermögensergänzungsgesetz
AWI	Arbeitswissenschaftliches Institut
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen
BdA	Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BKU	Bund katholischer Unternehmer
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BverfGE	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich – Demokratische Union
CDA	Christlich – Demokratische Arbeitnehmerschaft
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CHU	Christelijk Historische Unie
CPN	Communistische Partij Nederland
CSU	Christlich – Soziale Union
CvSV	Centrum voor Staatkundige Vorming
DAF	Deutsche Arbeitsfront
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
FDP	Frei Demokratische Partei
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
KAB	Katholieke Arbeidersbeweging
KNP	Katholieke Nationale Partij
KVP	Katholieke Volkspartij
LVA	Landesversicherungsanstalt für Arbeiter
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen
PBO	Publiekrechtlijke Bedrijfsorganisatie
PvdA	Partij van de Arbeid
RKSP	Roomsch – Katholieke Staatspartij
RKWV	Roomsch – Katholieke Werkliedenverbond
SDAP	Sociaal – Democratische Arbeiderspartij

SDB	Sociaal – Democratische Bond
SER	Sociaal – Economische Raad
SGP	Staatskundig Gereformeerde Partij
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVAG	Sozialversicherungsanpassungs Gesetz
VAB	Versicherungsanstalt Berlin
VDB	Vrijzinnig – Democratische Bond
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Literaturverzeichnis

Abelshauser, W. (1979)
Zur Entstehung der „Magnet – Theorie“ in der Deutschland - Politik. Ein Bericht von Schlange - Schöningen über einen Staatsbesuch in Thüringen im Mai 1946, in: Vierteljahresheft für Zeitgeschichte 26 (1979), 661 - 679

Abelshauser, W. (1996)
Erhard oder Bismarck? Die Richtungsentscheidungen der deutschen Sozialpolitik am Beispiel der Reform der Sozialversicherung in den fünfziger Jahren, in: Geschichte und Gesellschaft 22 (1996), 376 – 392

Abendroth, W. (1978)
Aufstieg und Krise der deutschen Sozialdemokratie, Köln ^{4}1978

Achinger, H. (1954)
Zur Neuordnung der sozialen Hilfe. Konzept für einen Deutschen Sozialplan. Stuttgart 1954

Achinger, H. (1966)
Soziologie und Sozialreform, in: Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des vierzehnten Deutschen Soziologentages vom 20. bis 24. Mai 1959 in Berlin. Stuttgart ^{2}1966, 39 – 52

Achinger, H. (1979)

Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt ³1979

Achinger, H./ Preller, L./ Wallraff, H.-J. (Hg.) (1965)
Normen der Gesellschaft. Festgabe für Oswald von Nell – Breuning zu seinem 75. Geburtstag. Mannheim 1965

Das Problem der Rentenreform (1956).
Vorträge und Diskussionen auf der sechsten Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 26. Juni 1956 in Bad Godesberg. (Tagungsprotokoll Nr. 6). Ludwigsburg 1956

Albeda, W. (1974)
Sozialpartnerschaft in Holland, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3 (1974), 367 - 375

Albeda, W. (1973)
Zur Situation der niederländischen Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 24 (1973), 217 - 225

Alber, J. (1979)
Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Lichte empirischer Analysen, in: H. Zacher (Hg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Berlin 1979, 123 – 211

Alber, J. (1982)
Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen der Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt 1982

Alber, J./ Esping-Andersen, G./ Rainwater, L. 1987)
Studying the welfare state: issues and queries, in: Comparative policy research: Learning from experience, ed. M. Dierkes, H. N.. Weiler, A. B. Antal, Alderhot 1987, 435 - 472

Allmendinger, J./ Ludwig-Mayerhofer, M. (Hg.), (2000)
Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim – München 2000

Ameling, H. (1939)
De sociale wetgeving. Hoorn 1939

Auerbach, W. (1971)
Beiträge zur Sozialpolitik. Neuwied 1971

Auerbach, W. (1955)
Mut zur Sozialen Sicherheit. Köln - Deutz 1955

Auerbach, W. (1951)
Sozialpolitik in der Sackgasse. Rede 1951 vor dem Reichsbund der Kriegsopfer o. O. o. J.

Auerbach, W. (1955a)
Vier Professoren und ein Finanzminister, in: Soziale Sicherheit 5 (1955), 257 – 262,

Auerbach, W. (1956)
Die Bundesregierung enttäuscht bei der Rentenreform, in: Soziale Sicherheit 6 (1956), 161 – 166;

Auerbach, W. (1964)
Vorausschauende Sozialpolitik - Sozialenquete und sozialpolitische Entscheidung (= Kleine Schriften zur Sozialpolitik und zum Arbeitsrecht 5. Folge, Heft 3). 1964

Bahle, Th. (2002)
Staat, Kirche und Familienpolitik in westeuropäischen Ländern. Ein historisch-soziologischer Vergleich, in: M. Minkenberg / U. Willems (Hg.), Politik und Religion (= PVS Sonderheft 33 / 2002), Wiesbaden 2003, 391 – 411

Bakvis, H. (1981)
Electoral stability and electoral change: The case of Dutch Catholics, in: Canadian Journal of Political Science 14 (1981), 519 – 555

Bank, J. (1978)
Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volksbeweging. Deventer 1978

Bartholomäi, R. / Bodenbender / W., Henkel / H., Hüttel, R. (Hg.) (1977)
Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen. (= Prof. Dr. Ernst Schellenberg zum 70. Geburtstag). Bonn – Bad Godesberg 1977

Berthold, N. (1997)
Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. Tübingen 1997

Bethusy–Huc, H. von (1976)
Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen ^{2}1976

Becker, U. (Hg.) (1998)
Maatschappij & Nederlandse politiek: historisch en vergelijhend. Amsterdam 1998

Becker, U./ van Keesbergen, K. (1986)
Der christliche Wohlfahrtsstaat der Niederlande. Ein kritischer Beitrag zur vergleichenden Politikforschung, in: PVS XXVII (1986), 61 - 77

Berger, J. A. (1954)
De ouderdomsverzekering in Nederland, in: Socialisme & Democratie 11 (1954), 257 –274

Beveridge, W. (1942)
Social Insurance and Allied Services. London 1942

Bichler, B. (1997)
Die Formierung der Angestelltenbewegung und die Entstehung des Angestelltenversicherungsgesetzes von 1911. Frankfurt a. M. 1997

Blasche, S./ Döring, D. (Hg.), (1998)
Sozialpolitik und Gerechtigkeit. Frankfurt 1998

Blohmke, M./ v. Ferber, Ch./ Kisker, K. P./ Schaefer, H. u.a. (Hg.) (1976)
Handbuch der Sozialmedizin in drei Bänden. Bd. III, Stuttgart 1976

Blum, R. (1969)
Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus. Tübingen 1969.

Böhl, H./ Liagne, H. De (1998)
Hoofdlignen in de politieke ontwikkeling von het moderne Nederland, in: U. Becker (red.), Maatschappij & Nederlandse politiek: historisch en vergelijhend. Amsterdam 1998, 218 - 235

Boettcher, Erik (Hg.) (1957)
Sozialpolitik und Sozialreform. Ein einführendes Lehr- und Handbuch der Sozialpolitik. Tübingen 1957

Bolkenstein, N. (1948)
De invloed van de financielle politiek van de overheid op de verdeling van lasten over des tijd. Groningen 1948

Bombacher Steiner, M. V. (1999)
Das Schweizer Drei – Säulen – Modell, in: Gesetzliche Alterssicherung. Reformerfahrungen im Ausland. Ein systematischer Vergleich aus sechs Ländern, hg. Vom Deutschen Institut für Altersvorsorge GmbH. Köln 1999, 43 – 65

Borchert, J. (1998)
Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: St. Lessenich/ I. Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt – New York 1998, 137 - 176

Borchert, J. (1995)
Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt/ New York 1995

Bornewasser, A. (1995)
Katholieke Volkspartij 1945 – 1980, Bd. 1: Herkomst en groie (tot 1963), Nijmegen 1995

Booscher, D. (1993)
Die Rekonstruktion des Parteiensystems in den Niederlanden, in: H. Lademacher/ J. Bosmans (Hg.), Tradition und Neugestaltung. Zur Frage des Wiederaufbaus in Deutschland und den Niederlanden in der frühen Nachkriegszeit (= Niederlande – Studien, Bd. 1), Münster 1993, 89 – 105

Bovenberg, S. L./ Meijdam, L. (1999)
Das niederländische Rentensystem, in: Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hg.), Gesetzliche Alterssicherung. Reformerfahrungen im Ausland. Einsystematischer Vergleich aus sechs Ländern. Köln 1999, 66 – 99

Bracher, K. D./ Funke, M./ Jacobsen, H.–A. (Hg.), (1988)
Die Weimarer Republik 1918 – 1933. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft. Bonn ^{2}1988

Bremme, G. (1961)
Freiheit und soziale Sicherheit. Motive und Prinzipien sozialer Sicherung dargestellt an England und Frankreich. Stuttgart 1961

Bryant, G. A. (1981)
Depillarization in the Netherlands, in: British Journal of Sociology 32 (1981), 56 – 74

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.) (2001)
Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik. Baden – Baden 2001

Bussmann,L./ Westerlund, U. (Hg.) (1992)
Alterssicherung in Schweden und Deutschland, Düsseldorf 1992

Casmir, B. (1989)
Staatliche Rentenversicherung im internationalen Vergleich. Eine Studie über die Systems in Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz, den Vereinigten Staaten von Amerika, Österreich und der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt 1989

Centrum voor Staatskundige Vorming (1951)
Verpflichte ouderdomsverzekering. Grondslagen van een wettelijke regeling. `s – Gravenhage 1951

C.N.V. (1955)
Het C.N.V. over het wetsontwerp Ouderdomsverzekering. Referaten, gehouden in de Buitengewone Algemene Vergadering van 1 September 1955 , Utrecht 1955

Commissie – van Rhijn (1945)
Sociale zekerheid. Deel I. `s-Gravenhage 1945

Conze, W./ R. Lepsius, R. (Hg.) (1983)
Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem. Stuttgart 1983

Cornelissen, J./ Harmsen, G./ de Jong, R. (1965)
De Taaie Rooie Rakkers. Een documentaire over het socialisme tussen de wereldoorlogen. Utrecht 1965

Cox, R. H. (1993)
The Development of the Dutch Welfare State. From Worker Insurance to Universal Entitlement. Pittsburg, London 1993

Daalder, H. (1966)
The Netherlands: opposition in a sefmented society, in: R. A. Dahl (Hg.), Political opposition in Western Democracies. New Haven and London (1966)

Daalder, H./ Cramer, N. (Hg.) (1988)
Willem Drees, Houten 1988

Damberg, W. (1997)
Abschied vom Milieu? Katholizismus im Bistum Münster und in den Niederlanden 1945 – 1980. Paderborn – München – Wien – Zürich 1997

De Gaay Fortman, W. F. (1951)
Christelijke Vakbeweging en sociale Gerechtigheid. Utrecht ^{2}1951

Denkering, J. D. (1948)
Critisch – historische Oederzoek naar de sociologische Ontwikkeling van het beginsel der „Souvereiniteit in eigen kring“ in de 19e en 20e euw. Kampen 1948.

Deutscher Gewerkschaftsbund, Der Bundesvorstand (Hg.): (1953)
Die Angestellten in der Rentenversicherung: Benachteiligung der Angestellten in der Rentenversicherung unter besonderer Berücksichtigung der Wanderversicherung. Bearb. von Otto Frühling. Düsseldorf 1953

Deutscher Gewerkschaftsbund, Der Bundesvorstand (Hg.): (1956)
Neuordnung der Rentenversicherung. Bearb. Von Willi Richter. Düsseldorf o. J.

Deutscher Gewerkschaftsbund, Der Bundesvorstand (Hg.) (1956a)
DGB zur Rentenreform. Eine Gegenüberstellung der Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Gesetzentwürfen der SPD-Fraktion und der Bundesregierung. Düsseldorf o. J.:

Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (Hg.) (1999)
Gesetzliche Alterssicherung. Reformerfahrungen im Ausland. Einsystematischer Vergleich aus sechs Ländern. Köln 1999

Döring, D. (1980)
Das System der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt a. M. / New York 1980

Döring, D. (1987)
Grundsicherungs-/ Grundbetragselemente in der Gründungsgesetzgebung der Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 33 (1987), 153 - 157

Döring, D. (1998)
Leitvorstellungen der Politik der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Rentenversicherung, in: S. Blasche / D. Döring (Hg.), Sozialpolitik und Gerechtigkeit. Frankfurt – New York 1998, 214 - 257

Döring, D. (1997)
Soziale Sicherheit im Alter? Rentenversicherung auf dem Prüfstand. Berlin 1997

Döring, D. (1992)
Zu einigen Leitvorstellungen der deutschen Rentengesetzgebung, in: L. Bussmann / U. Westerlund (Hg.). Alterssicherung in Schweden und Deutschland, Düsseldorf 1992, 91 – 116

Döring, D. (2002)
Die Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg. Frankfurt 2002

Döring, D./ Nullmeier, F./ Pioch, R./ Vobruda, G. (1995)
Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg 1995

Engelhardt, W. W. (1991)
Einleitung in eine „Entwicklungstheorie der Sozialpolitik und Sozialpolitiklehre“, in: Th. Thiemeyer (Hg.), Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik. NF Bd. 205). Berlin 1991, 9 – 122

Elsholz, K. (1956)
Sozialreform im staatspolitischen Zusammenhang, in: Sozialer Fortschritt 4 (1956), 77 – 79

Evans, M./ Cerny, Ph. G.
"New Labour". Globalisierung und Sozialpolitik, in: S. Lütz/ R. Czada (Hg.), Wohlfahrtsstaat –Transformation und Perspektiven. Wiesbaden 2004, 207 - 230

Esping-Andersen, G. (1990)
The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge 1990;

Esping–Andersen, G. (1998)
Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: St. Lessenich/ I. Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt – New –York 1998, 19 – 56

Esping–Andersen, G. (1996)
Welfare state without work: The Impact of labour shedding and familialism in Continental Europe. In. Ders. (Hg.), Welfare State in transition. National Adaptions in Global economies. London 1996, 66 – 87

Esping-Andersen, G. (1996a)
Welfare State in transition. National adaptions in global economies. London 1996

Esping–Andersen, G. (1999)
Social foundations of postindustrial economies. Oxford, New York 1999

Esping–Andersen, G./ Gallie, D./ Hemerijck, A./ Myles, J. (2004)
Why we need an new welfare state. Oxford. New York 2004

Eucken, W. (1975)
Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1975

Färber, C. v. & Kaufmann, F. - X. (Hg.) (1977)
Soziologie und Sozialpolitik (=KZfSS, Sonderheft 19), Köln 1977

Ferge, Z. / Kolber, J. E. (Hg.) (1992)

Social Policy in a Changing Europe. Frankfurt – Boulder 1992

Fisch, St./ Haerendel, U. (Hg.) 2000)
Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 141) Berlin 2000

Fix, B. (2001)
Religion und Familienpolitik. Deutschland, Belgien, Österreich und die Niederlande im Vergleich. Wiesbaden 2001

Flora, P. u.a. (1977)
Zur Entwicklung westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten, in: PVS 18 (1977), 707 – 772

Flora, P./ Heidenheimer, A. (1982)
The development of welfare states in Europe and North – America. New Brunswick 1982

Fortyn, P. (1980)
Sociaal-economische politiek in Nederland 1945 – 1949. Diss. Groningen 1980

Frerich, J. (1987)
Sozialpolitik. München – Berlin 1987

Frerich, J./ Frey, M. (1996)
Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik. Bd. 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende der Dritten Reiches. München – Wien ^{2}1996

Frerich, J./ Frey, M. (1996a)
Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik. München – Wien ^{2}1996

Gabriel, K. (1992)

Christentum zwischen Tradition und Postmoderne. Freiburg – Basel – Wiesn 1992

Gabriel, K. / Kaufmann, F. X. (Hg.) (1980)
Soziologie des Katholizismus. Mainz 1980

Gallon, H. - P. (1996)
„Alterslohn für Lebensleistung". Analyse und Vorschlag zum Wandel des Rentensystems, in: W. Schönig / R. L'Horst (Hg.), Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der sozialen Sicherung. Darmstadt 1996, 36 – 55

Gassert, G.
Zur Diskussion um die Sozialreform, in: Arbeit und Sozialpolitik 9 (1955), 370

Gassert, ,G. (1957)
Propagandisten des Zwangs, in: Arbeit und Sozialpolitik 11 (1957), 133 - 136

Gassert, G. (1956)
Der Blick auf die andere Seite, in: Arbeit und Sozialpolitik 10 (1956), 102 - 109

Geismann, G. (1986)
Politische Struktur und Regierungssystem in den Niederlanden (= Kölner Schriften für Politischen Wissenschaft Bd. 4), Frankfurt / Bonn 1986

Geiß, F./ Herder – Dorneich, Ph./ Weber, W. (Hg.) (1969)
Der Mensch im sozio – ökonomischen Prozess. Festschrift für Wilfrid Schreiber. Berlin 1969

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e. V. (Hg.) (1955)
Wir fordern eine zielklare Wirtschafts- und Sozialpolitik. Tagungsbericht 1955 der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung . Ludwigsburg 1955

Göbel, A./ Pankoke, E. (1998)
Grenzen der Solidarität. Solidaritätsformeln und Solidaritätsformen im Wandel, in: K. Bayertz (Hg.), Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt 1998, 463 – 494

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Hg.) (1981)
Zukunftsprobleme in der Sozialen Marktwirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik N F. Bd. 116). Berlin 1981

Göckenjahn, G. (1990)
Moralökonomie und Statuspassagen. Einleitende Bemerkungen, in: Ders. (Hg.), Recht auf ein gesichertes Alter? Studien zur Geschichte der Alterssicherung in der Frühzeit der Sozialpolitik. Stuttgart 1990

Göckenjahn, G. (Hg.) (1990a)
Recht auf ein gesichertes Alter? Studien zur Geschichte der Alterssicherung in der Frühzeit der Sozialpolitik. Stuttgart 1990, 11 - 19

Götting, U./ Lessenich, St. (1998)
Sphären sozialer Sicherheit. Wohlfahrtsstaatliche Regimeforschung und gesellschaftliche Transformation, in: St. Lessenich / I. Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfur / New York 1998, 271 – 319

Griffiths, R. (1991)
Between market and planing. The origins of indicative planing in the Netherlands, 1945 – 1951, in:H. Lademacher / J. Bosmans (Hg.), Tradition und Neugestaltung. Zu Fragen des Wiederaufbaus in Deutschland und den Niederlanden in er frühen Nachkriegszeit. (=Niederlande – Studien 1) Münster 1991, 121 – 157

Große Kracht, H.-J. (2005)
Sozialer Katholizismus und demokratischer Wohlfahrtsstaat. Klärungsversuche zur Geschichte und Gegenwart einer ungewollten Wahlverwandtschaft, in: JCSW 46 (2005), 45 – 98

Guger, A. (2006)
Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitik – Trends im internationalen Vergleich, in: M. Held/ G. Kubon-Gilke/ E. Sturm (Hg.), Normative und insti-

tutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgesellschaften. Marburg 2006, 221 – 244

Gundlach, G. (1964)
Ordnung der menschlichen Gemeinschaft. Die soziale Frage nach der Lehre der Kirche, in: Ders., Die Ordnung der menschlichen Gemeinschaft, Bd. 2, Köln 1964, 362 – 370

Hankel, W./ Zweig, G. (1956)
Soziale Sicherung in der Marktwirtschaft. Über die Abwegigkeit neoromantischer Tendenzen bei der Sozialreform, in: Sozialer Fortschritt 4 (1956), 4 - 8

Hansen, C. (1955)
Die Armut in der heutigen Gesellschaft, in: Sozialer Fortschritt 3 (1955), 279 - 283

Hartmann, H. (1981)
Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer der Armut". Stuttgart 1981

Heide, F. J. ter (1986)
Ordening en verdeling: besluitvorming over sociaal – economisch beleid in Nederland, 1949 – 1958. Diss. Groningen 1986

Heidenheimer, A. J. (1983)
Secularization Patterns and the Westward Spread of the Welfare State 1883 – 1983. Two Dialogues About How and Why Britain, the Netherlands, and The United States Have Differed, in: R. F. Tomasson (Hg.), The Welfare State 1883 – 1983. Comparative Social Research Vol. 6. London 1983, 3 – 38;

Heisig, M. (1994)
Armenpolitik im Nachkriegsdeutschland (1945 – 1964). Die Entwicklung der Fürsorgeunterstützungssätze im Kontext allgemeiner Sozial- und Fürsorgereform. Frankfurt 1994

Heinemann, K. (Hg.) (1987)

Soziologie wirtschaftlichen Handelns (= KZfSS, Sonderheft 28 (1987). Opladen 1987

Heinrichs, K. (2000)
Auf dem Weg zur Alterssicherungspolitik. Reformperspektiven in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: St. Leibfried / U. Waagschal (Hg.), Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt – New York 2000, 276 – 305

Heinze, R. G./ Schmid, J./ Strünck, Ch. (1999)
Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen 1999

Hengsbach, F./ Möhring – Hesse, M. (1999)
Aus der Schieflage heraus. Demokratische Verteilung von Reichtum und Arbeit. Bonn 1999

Henning, W. (Hg.) (1988)
Kölner Volkswirte und Sozialwissenschaftler zur Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Köln – Wien 1988

Hentschel, V. (1983)
Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880 – 1980, Frankfurt 1983

Hentschel, V. (1988)
Die Sozialpolitik in der Weimarer Republik, in: K. D. Bracher/ M. Funke / H. – A. Jacobsen (Hg.), Die Weimarer Republik 1918 – 1933. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft. Bonn ^{2}1988, 197 – 217

Herder–Dorneich, Ph. (1976)
Wilfrid Schreiber und sein Beitrag für die moderne Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 22 (1976), 513 – 528

Herder – Dorneich, Ph. (1988)

Wilfrid Schreiber (1904 – 1975), in: W. Henning (Hg.), Kölner Volkswirte und Sozialwissenschaftler zur Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Köln – Wien 1988, 167 – 199

Hertogh, M. (1991)
Het Debat Staatspensioen. 1870 – 1930. Tilburg 1991

Het Plan van de Arbeid. (1953)
Het Plan van de Arbeid. Rapport van de commissie uit N.V.V. en S.D.A.P., Amsterdam 1935

Hochmuth, U. / Klee, G. / Volkert, J. (1995)
Armut in der Sozialen Marktwirtschaft. Tübingen – Baden 1995

Hockerts, H. G. (1980)
Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart 1980

Hockerts, H. G. (1978)
Konrad Adenauer und die Rentenreform von 1957, in: K. Repgen (Hg.), Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute. Stuttgart 1978, 11 – 29

Hockerts, H. G. (1983)
Sicherung im Alter, Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889 – 1979, in: W. Conze /R. Lepsius (Hg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem. Stuttgart 1983, 296 - 323

Hockerts, H. G. (1957)
Die Rentenreform 1957, in: F. Ruland (Hg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlass des 100 jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied – Frankfurt 1991, 93 – 104

Hockerts, H. G. (1993)

Vorsorge und Fürsorge. Kontinuität und Wandel der sozialen Sicherung, in: A. Schildt, A. Symottek (Hg.), Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre. Bonn 1993, 223 - 241

Höffner, J. (1966)
Kapitulation vor dem Versorgungsstaat, in: W. Schreiber / W. Dreier (Hg.), Gesellschaftspolitik aus christlicher Verantwortung. Joseph Höffner. Reden und Aufsätze. Münster 1966

Hoefnagels, H. (1966)
Een euw sociale problematiek. Roermond 1966

Hueting, E./ de Jong, F./ Ney, R. (1983)
Naar groter eenheid. De geschiedenis van het Nederlandse Verbond van vakvereinigingen 1906 – 1981. Amsterdam 1983

Huster, U. (1981)
Gewerkschaften und Rentenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Zum Zusammenhang zwischen sozialer Bewegung, Sozialpolitik und Reproduktion der Arbeitskraft, in: Leviathan 9 (1981), 527 - 554

Individual- und Sozialversicherung als Mittel der Vorsorge. (1956)
Individual- und Sozialversicherung als Mittel der Vorsorge. Tagungsbericht 1956 der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung, hrsg. von der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V. Köln o. J. (1956)

Janssen, G./ Th. Berken (1982)
De Vakbeweging en sociale zelkerheid in Nederland na 1945. Nijmegen 1982

Jenoch, W. (1956)
Selbstverantwortung und soziale Sicherheit. Ein Diskussionsbeitrag zur Sozialreform, in: Soziale Sicherheit 5 (1956), 2 – 6.

Jostock, P. (1932)

Der deutsche Katholizismus und die Überwindung des Kapitalismus. Eine ideengeschichtlich Skizze. Regensburg 1932

Kadritzke, U. (1975)
Angestellte – Die geduldigen Arbeiter. Zur Soziologie und sozialen Bewegung der Angestellten. Frankfurt – Köln 1975

Kaufmann, F.-X. (1997)
Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt 1997

Kaufmann, F.-X. (1991)
Wohlfahrtskultur – ein neues Nasobem? In: R. Nippert / R.P. Pöhler / W. Siesina (Hg.), Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft. Festschrift für Christian Ferber. München 1991, 19 – 27

Kaufmann, F.–X. (1973)
Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften. Stuttgart ^{2}1973

Kaufmann, F. – X. (2001)
Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv. Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik. Baden – Baden 2001, 799 - 990

Kaufmann, F.–X. (2003)
Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt 2003

Kaufmann, F.–X. (2003 a)
Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition. Frankfurt 2003

Kaufmann, F.–X. (2003b)
Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität, in: Lessenich, St. (Hg.)

Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt – New -York 2003, 73 - 104

Klein, P. W. (1981)
Wegen naar economische herstel, 1945 – 1950, in: Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlande, 96,2 (1981)

Kleinfeld, Ralf (2001)
Der niederländische Sozialstaat auf dem Weg zum postindustriellen Wohlfahrtsstaat, in: Kraus, K./ Geisen, Th. (Hg.), Sozialstaat in Euroopa. Geschichte – Entwicklung – Perspektiven. Wiesbaden 2001, 117 - 141

Koch, W. A. S. (1992)
Zur aktuellen Diskussion der Alterssicherung in Schweden und Deutschland, in: L. Bußmann / U. Westerlund (Hg.), Alterssicherung in Schweden und Deutschland. Düsseldorf 1992, 65 – 90

Koch, R./ Lassow, M. (1971)
Politische Kultur und Parteiensystem in den Niederlanden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 (1971), 463 – 482

Kocka, J. K./ Prinz, M. (1983)
Vom ‚neuen Mittelstand' zum angestellten Arbeitnehmer, in: W. Conze/ R. Lepsius (Hg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem. Stuttgart 1983, 210 – 255

Kohl, J. (2000)
Der Sozialstaat: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates – Überlegungen zu einer typologischen Verortung, in: St. Leibfried/ U. Wagschal (Hg.), Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt – New York 2000, 115 - 152

Kohleiss, (1987)

Sozialrechtliche Perspektiven einer Sozialpolitik für Frauen, in: R. Heinze/ B. Hombach/ H. Scherf (Hg.), Sozialstaat 2000. Auf dem Weg zu neuen Grundlagen der sozialen Sicherung. Bonn 1987, 105 - 122

Kohli, M. (1987)
Ruhestand und Moralökonomie. Eine historische Skizze, in: K. Heinemann (Hg.), Soziologie wirtschaftlichen Handelns (=KZfSS Sonderheft 28 (1987). Opladen 1987, 393 – 416

Kossmann, E. H. (1978)
The low countries 1780 – 1840. Oxford 1978

Kraus, K./ Geisen, Th. (Hg.) (2001)
Sozialstaat in Euroopa. Geschichte – Entwicklung – Perspektiven. Wiesbaden 2001.

Krause, B. u.a. (Hg.) (2001)
Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion? Freiburg 2001

Kuyper, A. (1895)
Proeve van pensioenregeling voor werklieden en huns gelijken. O.O. 1895

Lademacher, H. (1983)
Geschichte der Niederlande. Politik – Verfassung - Wirtschaft. Darmstadt 1983

Lademacher, H. (1993)
Die Niederlande. Politische Kultur zwischen Individualität und Anpassung. Berlin 1993

Lademacher, H./ Bosmans, J. (Hg.) (1991)
Tradition und Neugestaltung. Zur Frage des Wiederaufbaus in Deutschland und den Niederlanden in der frühen Nachkriegszeit (= Niederlande – Studien, Bd. 1), Münster 1996

Laeyendecker, L. (1980)
Soziologie des Katholizismus in den Niederlanden, in: K. Gabriel/ F. X. Kaufmann (Hg.), Soziologie des Katholizismus. Mainz 1980, 166 – 200

Leibfried, St. (1992)
Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, in: Z. Ferge/ J. E. Kolber (Hg.), Social Policy in a Changing Europe, Frankfurt – Boulder 1992, 245 – 279

Leibfried, St., Tennstedt, F. (1985)
Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen, in: dies. (Hg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates. Frankfurt 1985, 64 – 93

Leibfried, St./ Tennstedt, F. (Hg.) (1985a)
Politik der Armut und des Spaltung des Sozialstaates. Frankfurt 1985

Leibfried, St./ Waagschal, U. (Hg.) (2000)
Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt – New York 2000

Leitner, S. (2003)
Katholizismus und Sozialpolitik: Zur Entstehung der Sozialversicherungen in Kontinentaleuropa, in: M. Minkenberg/ U. Willems (Hg.), Politik und Religion (= PVS Sonderheft 33 / 2002), Wiesbaden 2003, 369 – 390

Lehnert, D. (1983)
Sozialdemokratie zwischen Protestbewegung und Regierungspartei 1848 – 1983. Frankfurt 1983

Lenhardt, G. & Offe, C. (1977)
Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: C. v. Färber & F.–X.

Kaufmann (Hg.), Soziologie und Sozialpolitik (= KZfSS Sonderheft 19), Köln 1977, 98 – 127

Leminski, F. (1956)
Die Sozialreform. Überblick über den Stand der Diskussion, in: Soziale Sicherheit 5 (1956), 161 – 166.

Lepszy, , N. (1979)
Regierung, Parteien und Gewerkschaften in den Niederlanden. Entwicklung und Strukturen (= Bonner Schriften zur Politik und Zeitgeschichte, 18). Düsseldorf 1979

Lessenich, St. (2003)
Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell. Frankfurt 2003

Lessenich, St. (Hg.) (2003a)
Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt – New -York 2003

Lessenich, St./ Möhring – Hesse, M. (2004)
Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreise. Berlin 2004

Lessenich, St.
Deligitimation durch Verfahren. Das deutsche Soz8ialmodell im Reformstau, in: JCSW 46 (2005), 293 – 308

Lessenich, St./ Ostner, I. (Hg.) (1998)
Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt – New York 1998

Lessenich, St./ Ostner, I. (1995)

Die institutionelle Dynamik ‚dritter Wege'. Zur Entwicklung der Familienpolitik in ‚katholischen Wohlfahrtsstaaten' am Beispiel Deutschland und Frankreich, in: Zeitschrift für Sozialreform 41 (1995), 780 - 803

Levenbach, M. G. (1947)
Sociale zekerheid, in: Sociaal Maandblad 2 (1947), 261- 274

Liefmann–Keil, E. (1956)
Die Rentenreform in sozial- und wirtschaftspolitischer Hinsicht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7 (1956), 274 – 281

Liefmann–Keil, E. (1956a)
Zur Neugestaltung der Altersrenten in: Zeitschrift für Sozialreform 4 (1956), 101 – 105

Lijphart, A. (1971)
Verzuiling, in: A. Hoogerneef (Hg.), Verheuningen in de politiek II. Alphen a. d. Rijn 1971, 24 – 37

Lijphart, A. (1968)
The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy. Berkeley. Los Angeles 1968

Löwenthal, R./ Schwarz, H.–P. (Hg.) (1974)
Die zweite Republik. Stuttgart 1974

Lückenhoff, E. (1990)
Die Sozialpolitiklehre Wilfrid Schreibers zur gesetzlichen Rentenversicherung und Vermögensbildung. Analyse, Rezeption und Würdigung seiner Konzeption mit Vervollständigung seines Schriftenverzeichnisses seit 1969. Köln 1990.

Lünedonk, H. (1953)
Soziale Sicherung in England. Eine deutsch–englische Konferenz in England, in: Sozialer Fortschritt 1(1953), 59 – 63, 85 – 89

Lütz, S./ Czada, R. (Hg.)
Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden 2004

Lutz, B. (1984)
Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Frankfurt 1984

Luykx, P. 1991)
Versäulung in den Niederlanden. Eine kritische Betrachtung der neueren Historiographie, in: Jahrbuch des Zentrums für Niederlande – Studien 2 (1991), 39 – 51

Luykx, P. (1992)
Niedeerländische Katholiken und die Demokratie 1900 – 1960, in. M. Greschat/ J. – Ch. Kaiser (Hg.), Christentum und Demokratie im 20. Jahrhundert. Stuttgart – Berlin – Köln 1992, 206 – 227

Mackenroth, G. (1952)
Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. (Schriftenreihe des Vereins für Sozialpolitik. N. F. Bd. 4.) Berlin 1952, 39 – 76

Mannewitz, G. (1954)
Ein Ruhestandstest für die Rentenversicherung, in: Der Arbeitgeber 20.5.1954, 402 - 405

Manow, Ph. (2000)
Kapitaldeckung oder Umlage: Zur Geschichte einer anhaltenden Debatte, in: St. Fisch/ U. Haerendel (Hg.), Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 141). Berlin 2000, 152 – 167

Manow, Ph. (2002)

,The Good, The Bad, and The Ugly. Esping–Andersens Sozialstaats-Typologie und die konfessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahrtsstaats, in: KZfSS 54 (2002), 203 – 225

Manow, Ph.
Plurale Wohlfahrtswelten. Auf der Suche nach dem europäischen Sozialmodell und seinen religiösen Wurzeln, in: JCSW 46 (2005), 207 - 234

Matthes,J. (Hg.) (1965)
Religiöser Pluralismus und Gesellschaftsstruktur (Internationales Jahrbuch für Religionssoziologie Bd. 1), Köln – Opladen 1965

Metzger, E./ West, K. (2000)
Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg – Frankfurt 2000

Miller, S. (1974)
Die SPD vor und nach Godesberg. Bonn 1974

Minderaa, J. T. (1986)
Die interessenpolitischen und weltanschaulichen Bindungen der niederländischen Parteien. Sozialökonomische Politik und Versäulung, in: H. von der Dunk/ H. Lademacher (Hg.), Auf dem Weg zum modernen Parteienstaat. Zur Entstehung, Organisation und Struktur politischer Parteien in Deutschland und den Niederlanden. Melsungen 1986 (Kasseler Forschungen zur Zeitgeschichte, Bd. 4), 227 – 237

Minkenberg, M./ Willems,W. (Hg.) (2002)
Politik und Religion (= PVS Sonderheft 33 / 2002), Wiesbaden 2003

Möhle, M. (2001)
Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des Deutschen Sozialstaats. Wiesbaden 2001

Möhring-Hesse, M. (2005)

Lehren aus dem Generationenvertrag. Sozialethische Überlegungen zur intergenerationalen Gerechtigkeit, in: Theologie und Philosophie 80 (2005), 31-55

Molitor, B. (1956)
Soziale Sicherheit als Aufgabe, in: Ordo socialis 4 (1956), 12 – 22

Molitor, B. (1956a)
Sozialpolitik als Lückenbüßer? Zur Auseinandersetzung um die Rentenformel, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7 (1956), 663 – 670.

Mommsen, W. / Mock, W. (Hg.) (1982)
Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850 – 1950. Stuttgart 1982

Narr, W. – D. (1966)
CDU – SPD. Programm und Praxis seit 1945. Stuttgart u. a. 1966

Narr, W. – D./ Offe, C. (1975)
Einleitung, in: Dies. (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln 1975, 9 – 46

Narr, W.-D./ Offe, C. (Hg.) (1975)
Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln 1975

Nell – Breuning, O. von / Fetsch, C. G. / Arndt, E. (1981)
Drei Generationen in Solidarität. Rückbesinnung auf den echten Schreiber – Plan. Köln 1981

Nippert, R./ Pöhler, R. P./ Siesina, W. (Hg.) (1991)
Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft. Festschrift für Christian Ferber. München 1991

Noetzel, M. (1977)
Die Berliner Sozialversicherung der Nachkriegsjahre, in: R. Bartholomäi/ W. Bodenbender/ H. Henkel/ R. Hüttel (Hg.), Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und

Analysen. (= Prof. Dr. Ernst Schellenberg zum 70. Geburtstag). Bonn – Bad Godesberg. 1977, 37 – 44.

Offe, C. (1972
Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie. Frankfurt 1972

Offe, C. (1990)
Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in: Ch. Sachße/ H. T. Engelhardt (Hg.), Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt 1990, 179 – 202

Opheikens, L. (1985)
De Algemene Ouderdomswet, in: Periodiek voor sociale verzekering, sociale voorzieningen en arbeidsrecht. Nr. 20 (1985), 1201 – 1217

Oud, P. J. (1979)
Een euw van staatskundige vormgeving in Nederland 1840 – 1940, Assen 1979

Opielka, M. (2004)
Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Reinbeck bei Hamburg 2004

Opielka, M. (Hg.) (2004 a)
Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Wiesbaden 2004

Ostner, I. (1998)
Quadratur im Wohlfahrtsdreieck , in: St. Lessenich/ I. Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt – New – York 1998, 226 – 252

Ostern, I./ Leitner, S./ Lessenich, St. (2001)
Sozialpolitische Herausforderungen. Hans Böckler Stiftung. Arbeitspapier 41/2001
Pankoke, E.

„Wechselwirkung aus Freiheit“. Wurzeln, Werte und Wege ‚bürgerlicher’ Wohlfahrtkulturen, in: JCSW 46 (2005), 99 – 128

Ott, N. (2006)
Risiko, Solidarität, Eigenverantwortung – Kriterien sozialpolitischer Gestaltung aus ökonomischer Perspektive, in: M. Held/ G. Kubon-Gilke, R. Sturm (Hg.), Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgesellschaften. Marburg 2006, 71 – 95

Pieters, D. (1991)
Landesbericht Niederlande, in: H. F. Zacher (Hg.), Altersversicherung im Rechtsvergleich. Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht. Baden – Baden 1991, 349 – 374

Plomp, H. R. (1955)
Opmerkingen over det Westsontwerp Algemene Ouderdomsverzekering, in: Het C.N.V. over het wetsontwerp Ouderdomsverzekering. Referaten, gehouden in de Buitengewone Algemene Vergadering van 1 September 1955 , Utrecht 1955, 17 - 28

Pohl, H. (1988)
Sozialpolitik im deutschen Südwesten zwischen Tradition und Neuordnung 1945 – 1953. Mainz 1988

Pohl, G./ Schäfer, C. (Hg.) (1996)
Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Hamburg 1996

Pöhler, K. (1996)
Alterssicherung in den Niederlanden. Eine institutionelle und empirische Analyse. Diss. Frankfurt 1996

Polisz, J. J. (1965)

Gruppensolidarität, Kirchlichkeit und Religiosität: das niederländische Beispiel, in: J. Matthes (Hg.), Religiöser Pluralismus und Gesellschaftsstruktur (Internationales Jahrbuch für Religionssoziologie Bd. 1), Köln – Opladen 1965, 113 - 115

Preller, L. (1978)
Sozialpolitik in der Weimarer Republik. Neudruck Düsseldorf 1978

Preller, L. (1952)
Reform der sozialen Sicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 3 (1952), 20 - 27

Preller, L. (1950)
Sozialpolitik trotz Armut. Referat auf der Landesbezirks-Konferenz des DGB, Landesbezirk Hessen am 15.4.1950. Frankfurt (1950)

Preller, L. (1965)
Gesamtwirtschaftliche Bemerkungen zur Rentendynamik, in: H. Achinger / L. Preller / H. - J. Wallraff (Hg.), Normen der Gesellschaft. Festgabe für Oswald von Nell – Breuning zu seinem 75. Geburtstag. Mannheim 1965, 268 – 291

Preller, L./ Lünedonk, H. (1953)
Das englische Sicherungssystem und Deutschland. Ein Briefwechsel als Abschluss, in: Sozialer Fortschritt 2(1953), 102 – 106

Prisching, M. (1996)
Bilder des Wohlfahrtsstaates. Marburg 1996

Die Protokolle des CDU – Bundesvorstandes (1990)
K. Adenauer: „Wir haben wirklich etwas geschaffen." Die Protokolle des CDU – Bundesvorstandes 1953 – 1957. Bearb. von G. Bruchstab. (= Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte. Im Auftrag der Konrad – Adenauer – Stiftung, hrsg. von G. Bruchstab/ K. Gotto/ H. G. Hockerts/ R. Morsey/ H.- P. Schwarz, Bd. 16). Düsseldorf 1990

Rauch, R. W. (1952)
Politics and belief in contemporary France. Emmanuel Mounier and Christian Democracy 1932 – 1950. The Hague 1952

Rapport (1928)
Rapport inzake verbetering van de ongevallenwet en de invalidediteitswet. Von den Commissie benoemd door de Besturen van het Nederlandse Verbond van vakvereinigingen en de soc.-dem. Arbeiderspartij 1927. Amsterdam 1928

Recker, M.–L. (1985)
Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg. München 1985

Rehberg, K.-S. (1994
Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen, in: G. Göhler (Hg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie. Baden – Baden, 47 - 84

Reidegeld, E. (1996)
Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918. Opladen 1996

Reidegeld, E. (1981)
Die Sozialversicherung zwischen Neuordnung und Restauration. Soziale Kräfte, Reformen und Reformpläne unter besonderer Berücksichtigung der Versicherungsanstalt Berlin (VAB). Diss. Berlin 1981

Repgen, K. (Hg.) (1978)
Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute. Stuttgart 1978

Die Rentenreform 1956/ 57 (1957)
Die Rentenreform 1956/ 57. Eine Zusammenfassung kritischer Stimmen, hrsg. von der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer. Köln 1957

Riedmüller, B., Olk, Th. (Hg.) (1994)
Grenzen des Sozialversicherungsstaates. (= Leviathan Sonderheft 14/1994). Wiesbaden 1994

Rieger, E. (1992)
Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates. Opladen 1992

Rieger, E. (1998)
Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: St. Lessenich/ I. Ostner (hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankreich – New – York 1998, 59 – 89

Righart, H. (1985)
„De eene ongedeelte KAB", vrome wens of werkelijkheid? Een historische scheets von de Katholieke Arbeiderbeweging. Studies over KAB en NKV in de Ecfonomische en Politieke Ontwikkleing von Nederland na 1945. Baarn 1985

Righart, H. (1986)
De katholieke zuil in Europa. Een vergelijend onderzoek naar het ontstaan van verzuiling onder katholieken in Oosterijk, Zwitserland, Belgie en Nederland. Amsterdam 1986

Ritter, G. A. (1998)
Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München 1989

R. K. Staatspartij (1933)
Het vraagstuck van de kindertoeslag. Rapport der Commissie ter bestudeering van het vraagstuck van den Kindertoeslag, ingesteld van het Bestur der R. K. Staatspartij van 24. October 1931, `s – Hertogenbosch 1933

Röpke, W. (1966)
Jenseits von Angebot und Nachfrage. Erlenbach – Zürich, Stuttgart [4]1966

Röpke. W. (1979)
Die Gesellschaftskrise der Gegenwart. Bern [4]1979

Roebroek, J. M. (1991)
The „Silent" Revolution: Structure, Development and Future of the Dutch Pensions. Tilburg 1991

Roebroek, J. M./ Hertogh, M. (1998)
'De beschavende invloed des tijds'. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland. 's - Gravenhage 1998

Roebroek, J. M./ Nelissen, J. H. M
Die 'heimliche Revolution'. Struktur, entwicklung und Zukunft des holländischen Rentensystems, in: M. Opielka (Hg.), Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Wiesbaden 2004, 189 – 217

Roes, J. (1983)
Katholieke arbeidersbeweging in historische banen. Inleidigende beschouwingen over achtegrond, fasen en aspecten, in: Ders. (Hg.), Katholieke arbeidersbeweging. Studies over KAB en NKV in de economische en politieke ontwikkelling van Nederland na 1945. Baarrn 1983, 15 – 78

Roes, J. (Hg.) (1983)
Katholieke arbeidersbeweging. Studies over KAB en NKV in de economische en politieke ontwikkelling van Nederland na 1945. Baarrn 1983

Rogier, L. J. (1974)
Vandaag en morgen. Bilthau 1974

Rogier, L. J., de Roog, N. (1953)
In vrijheid herboren. Katholiek Nederland 1853 – 1953. The Hague 1953

Romme, C. P. M. (1950)
Staatspensioneering – Ouderdomsverzekering. `s - Gravenhage 1950

Roth, R. (1989)
Rentenpolitik in der Bundesrepublik. Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialpolitischen Teilbereichs 1957 – 1986. Marburg 1989

Roth, R. (1997)
Über den Lohn am Ende des Monats. Armut trotz Arbeit. Ergebnisse einer Befragung von 211 Haushalten von ArbeiterInnen und Angestellten. Frankfurt 1997

Royers, T./ Winters,W. (1984)
100 jaar pensioenstrijd in Niederland 1884 – 1984. o.O. o.J. (1984)

Rückert, J. (1990)
Entstehung und Vorläufer der gesetzlichen Rentenversicherung, in: F. Ruland (Hg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlass des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied – Frankfurt 1990, 1 – 50

Rüstow, A. (1956)
Sicherung in einer freien Gesellschaft. Das Problem der Rentenreform. Ludwigsburg o. J. (1956)

Ruhl, K. J. (1994)
Verordnete Unterordnung. Berufstätige Frauen zwischen Wirtschaftswachstum und konservativer Ideologie (1945 – 1963). München 1994

Ruland, F. (Hg.) (1990)
Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlass des 100 jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied – Frankfurt 1990

Sachße, Ch. / H.T. Engelhardt, H. T. (Hg.) (1990)
Sicherheit und Freiheit. Zur Kritik des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt 1990

Sachße, Ch. (2003)
Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Sozialstaatlichkeit, in: St. Lessenich (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/ New. York 2003, 191 – 212

Sackmann, R. (1998)
Konkurrierende Generationen auf dem Arbeitsmarkt. Alterstrukturierung in Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Opladen 1998

Sannes, G. W. (1928)
Op weg naar het Staatspensioen. Amsterdam 1928

Schellenberg, E. (1968)
Von der Sozialversicherung zur Volksversicherung. Nach einem Vortrag im Institut für Sozialpolitik und Arbeitsrecht e.V. am 6. Juni 1968 (= Kleine Schriften zur Sozialpolitik und zum Arbeitsrecht 5. Folge, Heft 7), München 1968

Schellenberg , E. (1989)
Bundestagsreden. Gütersloh 1989

Schiekel, H. (1955)
Deutsche Sozialpolitik. München 1955

Schildt, A. / Symottek, A. (Hg.) (1993)
Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre. Bonn 1993

Schlecht, O.
Soziale Sicherung und Wirtschaft a. a. O., 270

Schmid, J. (1996)
Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch vergleichender Perspektive. Opladen 1996

Schmid, J. (2002)
Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa. Organisation, Finanzierung und Probleme. Opladen ^{2}2002

Schmidt, M. G. (1982)
Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt 1982

Schmidt, M. G. (1998)
Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen ^{2}1998

Schmidt, M. G. (Hg.) (2001)
Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen 2001

Schmidtchen, G. (1959)
Die befragte Nation. Über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik. Freiburg 1959

Schmitz, H. (1983)
Vermeidung von Armut im Alter. Die Mindestsicherung in Schweden, Österreich, den Niederlanden der DDR und der Bundesrepublik sowie denkbare Verbesserungen der bundesdeutschen gesetzlichen Rentenversicherung. München 1983

Schönig, W./ L'Horst, R. (Hg.) (1996)
Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der sozialen Sicherung. Darmstadt 1996

Schouten, D. B. J./ Veldkamp, G. M. J. (1953)
De sociale verzekering in de volkshuishouding. Amsterdam 1953

Schreiber, W. (1956)

Bringt die Rentenreform den Wohlfahrtsstaat? In: Wirtschaftsdienst 36 (1956), Nr. 5

Schreiber, W. (1972)
Der Drägerplan, in: Ders., Sozialpolitische Perspektiven. Köln 1972 , 101 – 113

Schreiber, W. (1972a)
Sparen aus dem Mehreinkommen, in: Ders., Sozialpolitische Perspektiven. Köln 1972, 114 - 126

Schreiber, W. (1972b)
Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer, in: Ders., Sozialpolitische Perspektiven. Köln 1972, 127 – 134

Schreiber, W. (1956d)
Wohin steuert die Rentenreform? In Rheinischer Merkur 13. 07. 1956

Schreiber, W. (1971)
Die deutsche Sozialversicherung im Lichte der Gegenwart, in: Ders., Zum System sozialer Sicherung. Köln 1971, 55 – 74.

Schreiber, W. (1955)
Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Köln 1955

Schreiber, W. (1956e)
Gefährdet die dynamische Rente den Geldwert und das Sparen? In: Soziale Sicherheit 5 (1956), 289 - 295

Schreiber, W. (1956f)
Zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Ausgangspunkt und Grundlagen meines Reformplanes, in: Zeitschrift für Sozialreform 2 (1956), 2 -4

Schreiber, W. (1971)

Die zwei Dimensionen der Einkommensverteilung, in: Ders., Zum System sozialer Sicherung. Köln 1971, 37 – 54.

Schreiber, W., (1971a)
Der „Schreiber – Plan“, in: Ders., Zum System sozialer Sicherung. Köln 1971, 13 – 36.

Schreiber, W. (1968)
Soziale Ordnungspolitik. Stuttgart 1968

Schreiber, W. (1974)
Um die soziale Sicherheit, in: R. Löwenthal / H. – P. Schwarz (Hg.), Die zweite Republik. Stuttgart 1974, 791 - 816

Schreiber, W. (1956g)
Dynamische Altersrente. Der Schreiber – Plan, in: Gesellschaftspolitische Kommentare 3 (1956), 01.02.1956

Schreiber, W. (1956d)
Ein verklausuliertes Ja zur dynamischen Rente, in: Sozialer Fortschritt 5 (1956), 75 – 77

Schreiber, W. (1972d)
Sozialpolitische Perspektiven. Köln 1972

Schreiber, W. (1964)
Kindergeld im sozio - ökonomischen Prozess. Familienlastenausgleich als Prozess zeitlicher Kaufkraft - Umschichtung im Individualbereich. Köln 1964

Schreiber, W. (1968)
Soziale Ordnungspolitik, Stuttgart 1968

Schreiber, W. (1972e)

Überbetriebliche Ertragsbeteiligung, in, Ders., Sozialpolitische Perspektiven, Köln 1972, 135 – 145

Schreiber, W. / W. Dreier, W. (Hg.) (1966)
Gesellschaftspolitik aus christlicher Verantwortung. Joseph Höffner. Reden und Aufsätze. Münster 1966

Schroeder, W./ Weinert, R.
Arbeitsbeziehungen in Schweden und Deutschland: Differenzierung und Dezentralisierung als Herausforderung, in: S. Lütz/ R. Czada (Hg.), Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden 2004, 267 – 296

Schulte, B. (2001)
Vom nationalen Sozialstaat zum Sozialstaat in Europa: Zum Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf Sozialpolitiken und Sozialleistungssysteme der EU-Mitgliedsstaaten, in: B. Krause (Hg.), Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion? Freiburg 2001, 26 – 35

Schulte, B. (1998)
Wohlfahrtsregime im Prozess der europäischen Integration in: St. Lessenich/ I. Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt – New York 1998, 225 - 270

Sociale zekerheid en Personlijkheid (1949).
Sociale zekerheid en Personlijkheid. `s - Gravenhage 1949. (Uitgave der Katholikeke Volkspartij)

Die Sozialreform (1956)
Die Sozialreform. Dokumente und Stellungnahmen. Loseblatt – Sammlung, hg. von M. Richter. Bad Godesberg 1956

Steenkamp, P. A. J. M. (1951)
De Gedachte der Bedrijfsorganisatie in Protestant Christelijke kring. Kampen 1951

Steininger, R. (1975)
Polarisierung und Integration. Eine vergleichende Untersuchung der strukturellen Versäulung der Gesellschaft in den Niederlanden und Österreich. Meisenheim 1975.

Stolleis, U. (1979)
Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch–institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung, in: H. F. Zacher (Hg.), Bedingungen für die Entstehung von Sozialversicherung (=Schriftenreihe für Internationales und vergleichendes Sozialrecht). Berlin 1979, 387 – 411

Stolleis, M. (2001)
Historische Grundlagen – Sozialpolitik in Deutschland bis 1945. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (hg. vom Bundesarchiv) (Hg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. I, Badan – Baden 2001, 199 – 332

Swaan, A. de (1988)
In Care of Health, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Cambridge 1988

Talos, E. (2004)
Umbau des Sozialstaates? Österreich und Deutschland im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 45 (2004) 213 – 236

Tenfelde, K. (Hg.) (1991)
Arbeiter im 20. Jahrhundert. Stuttgart 1991

Tennstedt, F. (1976)
Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: M. Blohmke / Ch. v. Ferber / K.P. Kisker/ H. Schaefer u.a. (Hg.), Handbuch der Sozialmedizin in drei Bänden. Bd. III, Stuttgart 1976, 385 - 492

Tennstedt, F. (2000)

Vorläufer der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Sicherung gewerblicher Arbeiter wegen Alter und Invalidität. Anstöße, Initiativen, Widerstände im Regierungslager und im Parlament zwischen dem Gründungsjahr der politischen Arbeiterbewegung (1863) und der Kaiserlichen Sozialbotschaft (1881), in: St. Fisch / U. Haerendel (Hg.), Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Berlin 2000, 31 - 48

Texte zur Katholischen Soziallehre (1992)
Texte zur Katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, hrsg. vom Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer – Bewegung (KAB). Bornheim – Kevelaer ^{8}1992

Therborn, G. (1989)
"Pillarization and Popular Movements". Two variants of Welfare State Capitalism: The Netherlands and Sweden, in: F. G. Castles (ed.), The Comparative of Public Policy. Cambridge 1989, 192 - 241

Thurlings, J. M. G. (1978)
De wankele zuil. Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme. Deventer ^{2}1978

Thiemeyer, Th. (Hg.) (1991)
Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik. NF Bd. 205). Berlin 1991

Titmus, R. (1974)
Social Policy, An Introduction. New York 1974

Thompson, E. P. (1980)
Die moralische Ökonomie der englischen Unterschichten im 18. Jahrhundert, in: Ders. Plebeische Kultur und moralische Ökonomie. Aufsätze zur englischen Sozialgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts. Frankfurt 1980, 67 – 130

Thompson, E. P. (1980a)

Plebeische Kultur und moralische Ökonomie. Aufsätze zur englischen Sozialgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts. Frankfurt 1980

Tomasson, R. F. (Hg.) (1983)
The Welfare State 1883 – 1983. Comparative Social Research Vol. 6. London 1983

Trampusch, Ch.(2004)
Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmarktpolitik. Die Reformfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, in: Lütz, S./ Czada, R. (Hg.), Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden 2004, 179 - 206

Trampke, J. (1982)
Bimarcks Sozialgesetzgebung: Ein wirklicher Durchbruch? In: W. J. Mommsen / W. Mock (Hg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland. Stuttgart 1982, 79 – 91

Trampusch, Ch.
Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmarktpolitik. Die Reformfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, in: S. Lütz/ R. Czada (Hg.), Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden 2004, 179 – 203

Tuchtfeld, E. (1973)
Wirtschaftspolitische Konzepte – Zur Klärung eines vielgebrauchten Begriffs, in: Schweizer Monatshefte 53 (1973), 369 – 372

van der Veen, R. J: (1990)
De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid. Leiden 1990

van Doorn, J. (1984)
Entwicklung und Krise des Interventionsstaates. Dargestellt am Beispiel der Niederlande, in: Sociologia Internationalis 23 (1984), 129 – 146

van Doorn, J. (1978)

Welfare State and Welfare Society: The Dutch experience, in: The Netherlands Journal of Sociology 14 (1978), 1 – 18

van Eckeren, W. (1956)
The Catholics People Party in the Netherlands: A study of the parties origins, unity and policies. Georgetown 1956

van Kaam, B. (1964)
Parade der Mannenbroeders. Flitsen uit het protestantse leven in Nederland in de jaren 1918 – 1938. Wageningen 1964

van Kersbergen, K. (1995)
Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state. London – New York 1995

van Mastrigt, C. J. (1955)
Een definitieve ouderdomsverzekering, in: Het C.N.V. over het wetsontwerp Ouderdomsverzekering. Referaten, gehouden in de Buitengewone Algemene Vergadering van 1 September 1955 , Utrecht 1955, 5 – 15

van Rhijn, A. (1944)
De sociale politiek, in: Nieuw Nederland. Bijdragen van buiten bezet gebied in verband met den wederopbouw van ons land. Verzammeld door Mr. Dr. A. A. van Rhijn. Querido – New York 1944

van Vorselen, L. (1993)
Solidariteit en pensioen. Denkbelden over en solidair ouderdomspensioen. Deventer 1993

van Wissen, G. J. M. (1982)
De Christen – Democratische Visie op de Rol van de Staat in het sociaal-economische leven, Amsterdam 1982

von Baron, R. (1979)

Weder Zuckerbrot noch Peitsche. Historische Konstitutionsbedingungen des Sozialstaates in Deutschland, in: Gesellschaft.(Beiträge zur Marx'schen Theorie Bd. 12). Frankfurt 1979, 13 – 55

von Berlepsch, Hans Jörg (1991)
"Sozialistische Sozialpolitik"? : Zur sozialpolitischen Konzeption und Strategie der SPD in den Jahren 1949 bis 1966. In: K. Tenfelde (Hg.), Arbeiter im 20.Jahrhundert. Stuttgart 1991, S. 461 - 482.

von der Dunk, H./ Lademacher, H. (Hg.) (1986)
Auf dem Weg zum modernen Parteienstaat. Zur Entstehung, Organisation und Struktur politischer Parteien in Deutschland und den Niederlanden (Kasseler Forschungen zur Zeitgeschichte, Bd. 4). Melsungen 1986

Veldkamp, G. M. J. (1949)
Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeitdsverzekering. Aalphen aan den Rhijn 1949

Veldkamp, G. M. J. (1978)
Inleidleiding tot de sociale Zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en Belgie. Deel I: Karakter en geschiedenis. Deventer 1978

Veldkamp, G. M. J. (1949)
Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeitdsverzekering. Aalphen aan den Rhijn 1949

Veldkamp, G. M. J. (1986)
Evolutie in de Sociake Verzekering in : Sociaal en gerechtig. Een selectie opstellen uit het werk van Prof. Dr. G. M. J. Veldkamp van 1946 – 1986, Samsom – Alphen aan den Rijn 1986, 9 – 14

Veldkamp, G. M. J. (1984)
Scheets van de leer van de sociale zekerheid. Deventer 1984

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1989)
Rentenversicherung im internationalen Vergleich. Die allgemeinen Alterssicherungssysteme in neuen ausgewählten Ländern. Frankfurt – Neuwied 1989

Visser,J./ Hemerijck, A. (1993)
The Dutch miracle. Amsterdam 1993

Vobruda, G. (2003)
Freiheit: Autonomiegewinne der Leute im Wohlfahrtsstaat, in: Lessenich, St. (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt – New -York 2003, 137 - 156

Vos, H. (1954)
Over de Opuderdomsvoorziening, in: Socialisme & Democratie 11 (1954), 275 – 295

Wagnitz, L. (1955)
Alterssicherung - Indexrenten - Rentenmehrbetragsgesetz, in: Arbeit und Sozialpolitik 9 (1955), 174 - 178

Wangler, W. (1998)
Bürgerschaft des inneren Friedens. Sozialpolitik in Geschichte und Gegenwart. Opladen / Wiesbaden 1998

Wattler, Th. (1978)
Sozialpolitik der Zentrumsfraktion zwischen 1877 und 1889 unter besonderer Berücksichtigung interner Auseinandersetzungen und Entwicklungsprozesse. Diss. Köln 1978

Wechsler, M.
Grundrenten in der Schweiz. Die eidgenössische Alter- und Hinterlassenenversicherung, in: M. Opielka (Hg.), Grundrente in Deutschland. Wiesbaden 2004, 217 – 226

De Weg naar vrijheid (1951)
De Weg naar vrijheid. Een socialistisch perspektief. Rapport van de Plancomissie van de Partij van de Arbeid. Amsterdam 1951

Wende, F. (Hg.) (1981)
Lexikon zur Geschichte der Parteien in Europa. Stuttgart 1981

Wilensky, H. L. (1975)
The Welfare State and Equality. Berkley 1975

Windmuller, J. P./ Galan, C. De (1979)
Arbeidsverhooudingen in Nederland. Deel I. Utrecht, Antwerpen 1979

Winters, W. (1990)
Die staatshulp wenschen wij... Pensioenstrijd in Nederland. s'-Gravenhage 1990

Wissel, R. (1947)
Zur Gestaltung der Sozialversicherung. Hannover ^{2}1947

Zacher, H. F. (1991)
Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung, in: Ders. (Hg.), Alterssicherung im Rechtsvergleich. Studien aus dem Max – Plank – Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht. Baden – Baden 1991, 25 – 113

Zacher, H. F. (Hg.) (1991)
Altersversicherung im Rechtsvergleich. Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht. Baden – Baden 1991

Zacher, H. F. (Hg.) (1979)
Bedingungen für die Entstehung von Sozialversicherung (=Schriftenreihe für Internationales und vergleichendes Sozialrecht). Berlin 1979

Zimmermann, E. (1986)

Neokorporative Politikformen in den Niederlanden. Industriepolitik, kollektive Arbeitsbeziehungen und hegemoniale Strukturen seit 1918. Frankfurt – New - York 1986